

Distr.
LIMITADA

LC/R.852
26 de diciembre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

OPCIONES Y FALSOS DILEMAS PARA LOS AÑOS NOVENTA:
LO NUEVO Y LO VIEJO EN POLITICA SOCIAL
EN AMERICA LATINA */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

89-12-1938

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| I. INTRODUCCION..... | 1 |
| II. ¿CRISIS DE LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA?..... | 4 |
| III. LO OBVIO Y LO OBLICUO DE LA FOCALIZACION..... | 8 |
| 1. La focalización como paradigma: evolución de un planteamiento..... | 9 |
| a) La focalización y la distribución con crecimiento..... | 8 |
| b) Focalización y ajuste estructural..... | 10 |
| 2. Limitaciones de algunas propuestas de focalización | 12 |
| a) Las fluidas fronteras de las líneas de pobreza | 12 |
| b) Pobreza estructural y focalización..... | 13 |
| c) Virtual ineficiencia del gasto social producto de una visión estática de las necesidades..... | 13 |
| d) Eventuales juicios unilaterales sobre política social..... | 14 |
| e) ¿Involucra la focalización una perspectiva de suma cero en política social?..... | 15 |
| f) Reduccionismo al distinguir entre bienes públicos y privados..... | 16 |
| g) Consecuencias regresivas de las modificación de aranceles por los servicios y de la prestación privada de servicios públicos..... | 18 |
| h) Eventuales entramamientos administrativos e ineficacia..... | 19 |
| IV. LINEAMENTOS GENERALES PARA ORIENTAR LA POLITICA SOCIAL EN LOS NOVENTA..... | 20 |
| 1. La equidad: meta no exclusiva de la política social..... | 20 |
| 2. Objetivos de la política social: una propuesta normativa..... | 22 |
| 3. Efectos dinámicos de la inversión en política social..... | 23 |
| 4. Eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en política social..... | 24 |
| 5. Combinación de políticas universales y selectivas..... | 26 |
| 6. Dimensión y racionalización del gasto social..... | 27 |
| 7. Política social, innovación tecnológica y productividad..... | 28 |
| 8. Sobre los bienes públicos y privados..... | 29 |

| | | |
|-----|---|----|
| V. | ALGUNAS ORIENTACIONES PARA UNA SELECTIVIDAD DINAMICA. | 31 |
| 1. | Pobreza estructural y políticas selectivas..... | 31 |
| 2. | Selectividad, publicidad y calidad de los servicios..... | 32 |
| 3. | Selectividad y dimensión del gasto social..... | 32 |
| 4. | Relevancia de la identificación de la pobreza..... | 33 |
| 5. | Sobre los sectores excluidos de la selectividad... | 35 |
| 6. | Transformaciones de los sectores elegidos y de la población en general: retos para la selectividad. | 36 |
| 7. | Polivalencia de la política social y selectividad..... | 36 |
| 8. | Selectividad mediante pagos diferenciados: la solidaridad redistributiva..... | 37 |
| 9. | La institucionalidad requerida..... | 37 |
| VI. | UNIVERSALIDAD Y SELECTIVIDAD EN POLITICA SOCIAL EN COSTA RICA..... | 39 |
| 1. | El nivel de vida de la población en el presente decenio..... | 39 |
| 2. | El impacto redistributivo de la política social... | 40 |
| 3. | El comportamiento del gasto social..... | 42 |
| 4. | Vigencia de la universalidad en política social... | 43 |
| 5. | Políticas sociales selectivas..... | 45 |
| a) | En vivienda..... | 46 |
| b) | En informática educativa..... | 47 |
| c) | Polémica en torno a la selectividad en programas de alimentación..... | 49 |
| VI. | ORIENTACIONES DE LA POLITICA SOCIAL EN CHILE..... | 50 |
| 1. | El nivel de vida de la población en el presente decenio..... | 50 |
| 2. | El comportamiento del gasto social..... | 50 |
| 3. | El impacto redistributivo de la política social... | 51 |
| 4. | Reformas en política social..... | 52 |
| 5. | Orientaciones en materia de selectividad..... | 53 |
| a) | La identificación de los beneficiarios..... | 53 |
| b) | La institucionalidad..... | 54 |
| c) | Relación con otros programas gubernamentales... | 55 |
| | NOTAS..... | 56 |
| | BIBLIOGRAFIA..... | 59 |
| | ANEXO CUADROS..... | 64 |

I. INTRODUCCION

Las actuales polémicas, propuestas y dilemas en materia de política social, aunque ya insertos en los años noventa, no han sido todos suscitados por problemas esencialmente nuevos. Las modificaciones propuestas muchas veces tampoco son siempre innovadoras. Algunos problemas de hoy **actualizan** aspectos intrínsecos, relativos a cómo orientar la política social y la prestación de servicios. Los cambios en la política social, en ese sentido, no responden a temáticas imputables estrictamente al nuevo contexto: explícitas o veladas, están presentes también prelações éticas, económicas, sociales y políticas.

La tensión selectividad-universalidad es propia de la política social a la hora de definir los beneficiarios. Ha sido punto de partida interpretativo de la trayectoria de la política social en diferentes países y periodos históricos 1/. Sus implicaciones teóricas incluso han sido consideradas al elaborar diversos conceptos, como el de Estado de bienestar; por ejemplo cuando éste se define como una nueva razón de ser del Estado, en la cual se da "...la provisión de servicios de seguro social y transferenciast de pago en una forma uniforme y rutinaria que no se restringe a asistencia de emergencia." (Flora y Heidenheimer, 1987,p.23, traducción A.S.)

Un eje fundamental de la política social es la opción sobre los potenciales destinatarios, de acuerdo con lo cual definimos su espectro en los siguientes términos: las orientaciones universales y las selectivas de grupos-meta constituyen los polos de la política social, cuyas combinatorias diversas y precisas -según las circunstancias- forman el espectro de la política social.

La actual polémica sobre la prestación de servicios sociales, entre otros aspectos cruciales, manifiesta la tensión entre los contenidos universales de la política social y los selectivos. Han ganado terreno propuestas favorables a los segundos -orientados hacia grupos pobres de la población- traducidos como focalización de los vocablos targeting, o target-oriented. Vocablos que no expresan felizmente la idea de selectividad y hasta resultan tautológicos, si consideramos que toda política tiene una población objetivo

definida como meta o blanco, incluso las políticas sociales universales de las cuales se pretenden deslindar las de targeting.

Como veremos, perspectivas afines a la desarrollada en el presente decenio por el Banco Mundial 2/ , interpretan la reforma de los servicios sociales estatales desde una óptica que plantea la tensión universalidad-medidas selectivas en el orden de un dilema: focalización o/vs. políticas universales, presentando aspectos estructurales e intrínsecos a la política social en una relación disyuntiva.

Diversas razones abordadas en este trabajo, por el contrario, apuntan hacia respuestas nacionales en política social que planteen la universalidad de servicios y la selectividad contra la pobreza en forma conjuntiva, en una estrategia de reforzamiento mutuo.

Efectivamente, es crucial contribuir a mejorar la gestión de la política social, en su forma estatal y privada. Ello tanto para superar falencias de la calidad de los servicios, como para contribuir a subsanar la crisis fiscal del Estado y la crisis financiera de los servicios privados. El incremento de la pobreza hace necesario atender necesidades específicas de los grupos más vulnerables de la población. Ante todos estos retos, la universalidad o selectividad de los servicios adquieren pleno signo y sentido situadas en el espectro de la política social de cada país, y también en relación con otros planos que atañen a la equidad (política económica, estructura de propiedad, etc.).

Para garantizar una adecuada maduración de la inversión social destinada al bienestar de la población, y tomando en cuenta la multivalencia de la política social, es necesario impulsar y concatenar políticas de focalización y políticas universales, tanto en planos sectoriales como respecto de los propios grupos objetivo. La conjunción de políticas universales y selectivas se refiere al espectro de la política social y a las relaciones mutuas de ambas opciones y no a los programas considerados individualmente; en el nivel de los programas concretos naturalmente ambas políticas pueden ser excluyentes o bien complementarias.

El escenario de los noventa presenta como reto superar fallas en la política social, operar en medio de restricciones fiscales y contribuir a equilibrios macroeconómicos convenientes para la equidad. En términos políticos implica contribuir desde la política social a la equidad, a la movilidad social, a la estabilidad social, a la reducción concertada de la incertidumbre social mediante un manejo de los conflictos, y a los retos de la transformación productiva. La elevación de la productividad en ciertos rubros, por su parte, puede permitir un

mejor desempeño del gasto social mediante el abaratamiento de la producción de los servicios.

II. ¿ CRISIS DE LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA?

Sería unidimensional referirnos a los problemas del gasto social público, sin destacar también que la política social -a pesar de sus deficiencias- ha tenido un impacto redistributivo importante en países donde se ha desarrollado una red de servicios sociales.

Las cifras del gasto social con que se cuenta para realizar apreciaciones comparativas presentan en sí numerosas limitaciones (Cuadro 1). Por sí solas, las cifras sobre gasto tampoco dan cuenta de la eficiencia del gasto social, o de la productividad en la prestación de los servicios. Por estas razones, deben ser utilizadas con las reservas del caso. 3/

Se ha constatado el impacto redistributivo en países donde la relación gasto social/gubernamental ha estado por encima de la media en sus grupos respectivos según nivel de ingreso nacional alto, medio y bajo. Es el caso de Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, en una comparación reciente (Petrei, 1987). El efecto redistributivo ha sido importante en educación y salud, mientras que la seguridad social ha tenido alcances limitados y más aún los gastos en agua, alcantarillado y vivienda. También se ha constatado el sentido progresivo del gasto social en estudios nacionales (Foxley et.al. 1980; Sojo, 1989), señalando la conveniencia de incrementar la progresividad.

La política social presenta gran diversidad de situaciones en los países de la región, de acuerdo con parámetros como: a) grado de integración de la política social en la agenda: coeficiente de tributación; monto del gasto social; número de instituciones involucradas; eficacia en la cobertura de los servicios; b) grado en que ha contribuido o no a reducir las desigualdades. Es importante establecer eventuales correlaciones de estos parámetros con el tipo de problemas que deben ser superados al reestructurar la política social y, por tanto, con tipos de reestructuración peculiar.

La estructura sectorial del gasto, el grado redistributivo y el grado de concentración de los ingresos sobre el cual opera el gasto social, acusa importantes diferencias de país a país, las cuales deben ser consideradas a la hora de plantear

modificaciones (Ver cuadro No.2). Estos indicadores expresan la orientación global de la política social en diversos países, en un espectro que va desde la prestación residual de servicios a una implantada institucionalmente, según los tipos-modelo de la clasificación de Mishra. (Ver cuadro No.3) La polarización política en general va parejas con una búsqueda residual del bienestar de los ciudadanos; ello da cuenta, junto con otros elementos, de las graves repercusiones de tal orientación.

En países donde las políticas sociales han sido extremadamente precarias sería inadecuado hablar de crisis: tal término involucra cambios respecto de una situación referencial "normal", prácticamente inexistente en estos casos. En Guatemala, por ejemplo, el gasto social del gobierno central representó en 1979 sólo un 2.72% del PIB; en El Salvador en 1982, sólo un 5.38% del PIB (Petrei, 1987, p.162). La ausencia de una red de servicios sociales va parejas de alarmantes indicadores sobre bienestar social. En Guatemala, por ejemplo, la mortalidad infantil promedio es de 65 por 1 000 y 200 en los municipios más pobres; tres cuartas partes de los niños indígenas en edad preescolar sufren de desnutrición crónica; en 1986 el 52% de la población mayor de quince años era analfabeta y en las regiones más pobres del altiplano la cifra superaba el 80%. (Flaño, 1989, p. 3)

Resulta pertinente hablar de crisis en países donde existe un crecimiento institucional debido al gasto público social, o importantes redes de servicios privados -como el sector salud en Argentina-, y donde se enfrentan serios problemas relacionados con la prestación de servicios y con las restricciones fiscales. Pero en este caso, su causalidad es extremadamente múltiple, considerando la variada extensión y profundidad de la red de políticas sociales, sus diversas metas y problemas y las peculiaridades del marco nacional.

Por otra parte, algunos pocos países como Costa Rica enfrentan problemas que sería exagerado denominar con el término de crisis, si pensamos en un futuro escenario con alivio del pago de la deuda.

Sin embargo, pese a la diversidad de situaciones, es oportuno destacar diversos aspectos de las políticas sociales que atañen a su reestructuración y designan los asuntos problemáticos más comunes en la prestación de servicios, relacionados con la morfología de la política social. Ellos varían de país a país, y tienen matices sectoriales y subsectoriales.

Aunque no se refieren en forma exclusiva a problemas de las políticas universales, los puntos señalados con una asterisco (*) destacan los aspectos críticos que prevalecen en el caso de tales políticas, cuando no se da un afincamiento real de la universalidad y demuestran aspectos oblicuos de esta orientación.

La compleja morfología de los servicios sociales implica que la reestructuración para lograr mayor equidad y eficiencia deba ser planteada en una forma comprensiva, irreductible a opciones de saneamiento financiero o de repentino cambio de prelación respecto de la población beneficiada. La distinción de planos y aspectos no plantea relaciones de causa y efecto.

1. Aspectos financieros

- a) contribuciones regresivas *
- b) opacidad o transparencia del gasto social
- c) control sobre el gasto
- d) financiamiento regresivo o progresivo *
- e) cálculo de costos

2. Problemas de impacto redistributivo

- a) no cumplimiento de la vocación de universalidad, cuando ésta se ha propuesto *
- b) polarizaciones regionales del gasto social, y dentro de las diferencias regionales, acusada desatención de los sectores pobres de la población *
- c) concentración de subsidios en grupos privilegiados: efectos regresivos *
- d) subsidios excesivos para algunos segmentos de la población (*spillover effect*) *
- e) filtraciones del gasto hacia sectores que no son el objetivo debido a la puesta en práctica inadecuada de los programas

3. Administrativos e institucionales

- a) ausencia de una trayectoria orgánica, coordinada y coherente de las diversas políticas sociales a lo largo del tiempo
- b) tradicionalismo, inercia vs. discontinuidad en la ejecución de las políticas y surgimiento aluvional de nuevos temas e instituciones, lo cual impide la maduración de las mismas (Franco et. al, 1989, p.40)
- c) relaciones competitivas entre las diversas organizaciones encargadas de la política social; fragmentaciones administrativas, superposiciones incoherentes, duplicidades vs. coordinación

4. Objetivos de las políticas

- a) contradicciones intrínsecas entre perspectivas de solidaridad social y directrices acordes con cálculos diferenciales de los servicios
- b) contradicciones intrínsecas entre las intervenciones sectoriales y la búsqueda de una globalidad de las políticas
- c) ausencia de lineamientos nacionales para las políticas
- d) indefinición de los problemas a resolver, su naturaleza y dimensiones

5. Políticos

- a) participación ciudadana y de la burocracia en la toma de decisiones
- b) clientelismo y consolidación de privilegios vs universalidad y selectividad progresiva; incidencia del corporatismo en diversos niveles *
- c) financiamiento adecuado o inadecuado del gasto social
- d) debilitamiento de la base social de apoyo a las políticas sociales, debido a efectos de la pugna distributiva y de la crisis fiscal; implantación de regímenes políticos no democráticos; insatisfacción de los usuarios con los servicios; presiones foráneas relacionadas con restringir el espacio estatal

6. Calidad de los servicios

- a) inadecuados al crecimiento de la población; baja eficiencia de la cobertura *
- b) no adecuación a las necesidades
- c) bajos rendimientos
- d) segmentación de los servicios: acceso desigual a los servicios y diversidad de prestaciones, en detrimento de los más débiles políticamente; influencias corporativas (Señalado fundamentalmente para la seguridad social; Mesa Lago, 1984 coincide con evaluación del sector en Petrei, 1987)

7. Eficacia y eficiencia de los servicios: eficiencia del gasto social

- a) filtraciones
- b) costos administrativos excesivos
- c) baja productividad de la inversión
- d) corrupción en administración de fondos

A este tipo de problemas se suman otros, en diversos planos contextuales:

8. Efectos negativos de la política económica sobre la social

- a) sobreexigencia de las metas de la política social debido a mecanismos regresivos de la política económica
- b) reducción inadecuada del gasto social
- c) reducción de los ingresos disponibles debido a contracciones del empleo
- d) elevación de las presiones hacia el gasto para atender a sectores que no pueden satisfacer sus necesidades debido a factores de la distribución primaria del ingreso
- e) efectos regresivos de la política económica (por ej. de la política fiscal y de remuneraciones) en la estructura del ingreso
- f) participación inadecuada de diversos grupos sociales en el financiamiento del gasto social

9. Efectos negativos de la estructura económica sobre la política social

- a) excesiva concentración de los activos con repercusiones en la pobreza estructural
- b) estructura concentrada del ingreso

Los problemas señalados no son imputables únicamente a la prestación pública de servicios sociales. Ellos se presentan también en el caso de servicios privados. Es así como un estudio reciente del Banco Mundial sobre el sector salud en Argentina, y otros muestran lo dramático de sus dimensiones en el sistema privado argentino de las obras sociales: altos costos; fragmentación de economías de escala; superposición de servicios en áreas rentables y brechas no cubiertas en las menos rentables, como el cuidado a ancianos, atención materno-infantil, rehabilitación y atención primaria; diversificación de beneficios; costosas duplicaciones de infraestructura; regresividad. Por su parte, los hospitales públicos, que desde fines de los cincuenta se descentralizaron e introdujeron aranceles por servicios, enfrentan un grave deterioro de servicios (Katz y Muñoz , 1988).

La enorme variedad de situaciones nacionales y sectoriales impide plantear soluciones globales en el continente. La gravedad de las desigualdades sociales y las constricciones existentes hacen necesario mejorar la gestión de la política social y consolidar coaliciones políticas de sustento a la política social: impulsar políticas sociales consistentes, estables y con metas factibles hace necesarios procesos de concertación social. Ello implica para diversos actores romper con una visión de suma-cero, a favor de una polivalencia del gasto social que vincule la satisfacción de necesidades con la integración social y con el despegue de la productividad. En adelante, se indagará en posibles interrelaciones de estos aspectos.

III. LO OBVIO Y LO OBLICUO DE LA FOCALIZACION

1. La focalización como paradigma: evolución de un planteamiento

Ya que la focalización -es decir, la política social target-oriented- es la propuesta actual más desarrollada e influyente para modificar el gasto social, es fundamental reflexionar sobre sus implicaciones. Aunque es impulsada por diversas instancias, el Banco Mundial es el organismo que más intensamente ha trabajado esta propuesta. En los planteamientos cercanos al Banco Mundial sobre focalización -cercanos en tanto se consideren también estudios difundidos por la institución de carácter no oficial-, distinguiremos dos etapas, que marcan cambios importantes de énfasis conceptuales.

a) La focalización y la redistribución con crecimiento

En la década del setenta, en el marco de la discusión respecto de redistribución con crecimiento, el concepto muestra determinadas características: el eje de análisis se sitúa en las causas estructurales de la pobreza, la focalización no está centrada en la política social, no se plantea en política social el impulso de programas estrictamente selectivos, y tal intervención es únicamente parte de un espectro de políticas redistributivas.

La pobreza concomitante a la concentración del ingreso se consideraba relacionada con una falta de destrezas, de capital físico y de activos complementarios en un sector de la población. Por esta razón, se proponía que además de actuar sobre el empleo y sobre la distribución funcional del ingreso, el Estado alterara a lo largo del tiempo el patrón subyacente de concentración de capital físico y humano, mediante una realocación de la inversión pública para permitir a los pobres el acceso a tales activos (Ahluwalia y Chenery, en Chenery et. al., p.44). Se reconocía que el éxito de tal estrategia estaba limitado por las resistencias a políticas de redistribución de los activos. (Ib., p. 49)

Los objetivos redistributivos, se planteaba, debían perseguirse mediante un amplio abanico de áreas de intervención: mercado de factores; propiedad y control de activos; impuestos a las rentas personales y a la riqueza; provisión de bienes de consumo público; mercados de mercancías; intervenciones en el desarrollo tecnológico. Sobre éstas se afirmaba que "Probablemente ningún tipo de intervención política individualmente puede tener éxito en alcanzar objetivos distributivos. No solo cada instrumento es limitado, también los objetivos son típicamente multidimensionales y los tipos particulares de intervención podrán tener un impacto parcial en el problema distributivo" (Ahluwalia en Ib, p. 90, traducción y subrayado AS)

La focalización, entonces, abarcaba también los activos en tanto determinantes del ingreso. Se definía como grupo objetivo "un grupo de gente que no es únicamente pobre, sino también relativamente homogéneo respecto del efecto que puede tener sobre ellos un determinado conjunto de instrumentos de política" (Bell y Dulloy, en Ib, p. 91, traducción y subrayado AS). Se subrayaba que el concepto, al centrarse en las causas antes que en los síntomas de la pobreza, facilitaba identificar formas específicas de activos que pueden mejorar las condiciones de vida de diferentes grupos de pobres (Ib.).

La focalización en política social, con servicios de nutrición y materno infantiles, se especificaba como "un complemento necesario a una estrategia orientada a la inversión" (Ahluwalia y Chenery, en Chenery et. al., p.49, subrayado AS). En relación con los servicios públicos, se critica que el subsidio implícito tendiera a beneficiar a los sectores ricos y medios; se proponía que los pobres deben obtener una mejor participación y no ser discriminados en la formulación de las políticas, para que teniendo acceso a tales servicios eleven también su productividad (Rao, en Chenery et. al., p. 148), y la necesidad de eliminar filtraciones de beneficios hacia grupos no definidos como meta de algunos programas. (Chenery y Duloy en Chenery et. al., p. 248). Se planteaban, sin embargo, las dificultades fiscales asociadas con proveer más servicios a los pobres sin reducirlos para otros sectores y las resistencias que éstos ofrecerían ante la pérdida de sus privilegios (Rao, op. cit, p.156).

b) Focalización y ajuste estructural

A lo largo del tiempo, el planteamiento se modifica. Ello, posiblemente, en relación con el impacto de las resistencias políticas ya avizoradas entonces, con la crisis del endeudamiento en la región, y con el impulso de programas de ajuste de las economías para corregir el déficit externo.

En los ochenta, el concepto focalización se utiliza en el marco de la polémica sobre cómo recuperar el progreso social. Ocurre un desplazamiento conceptual, desde la importancia otorgada inicialmente para la selectividad a los activos físicos y humanos mediante un amplio conjunto de políticas, hacia propuestas centradas en la política social, esto es, en programas contra la extrema pobreza. Así, la focalización se convierte esencialmente en sinónimo de selectividad del gasto social: se reduce el anterior planteamiento que involucraba selectividad en relación con activos; los activos físicos se consideran en forma marginal y en el caso del capital humano, en numerosas ocasiones se plantean umbrales mínimos.

En relación con el ajuste estructural y la pobreza afirma el Banco Mundial: "Aparte de asegurar que el programa de ajuste se oriente al crecimiento y de eliminar las distorsiones que perjudican a los pobres, las demás oportunidades de modificar los programas de ajuste con miras a reducir las pérdidas de bienestar de los grupos pobres, sin reducir al mismo tiempo la eficiencia económica general, probablemente son limitadas." (Banco Mundial, 1987a, p.25). "La forma más importante en que el financiamiento del Banco para fines de ajuste puede beneficiar a la población pobre es a través de exámenes y revisiones de los gastos públicos, particularmente los de índole social. La racionalización de los gastos y las inversiones públicas mediante un programa de ajuste puede ayudar a eliminar proyectos antieconómicos, a reducir los casos de programas ineficaces y dispendiosos, y a orientar los gastos sociales en mayor medida hacia los pobres." (Ib., p. 28)

En aras de que la política social contribuya a la equidad, es adecuado analizar si existe o no concentración de algunos de los servicios sociales en manos de sectores de altos ingresos, y si el gasto social no ha sido eficaz. Ante constataciones negativas al respecto, el Banco Mundial propone centrarse en los sectores vulnerables: "... los programas sociales pueden ser más efectivos respecto de sus costos y más equitativos. Incrementando la focalización del gasto público por todas partes hará tal gasto más efectivo. En ese sentido, no hay un trade-off entre eficiencia y equidad" (Banco Mundial, 1988, p. 13, traducción A.S.).

A pesar de las peculiaridades del gasto público social en cada país latinoamericano (Petrei, 1987), y la especificidad de sus problemas, la propuesta de focalizar es recurrente en los planteamientos del Banco Mundial para América Latina. Los actuales énfasis y relaciones propias de las propuestas de focalización del Banco Mundial y afines, forman una constelación, que expondremos seguidamente (entre otros, ver Banco Mundial, 1987a, *passim*). De acuerdo con ella, la tensión universalidad-selectividad de la política social se sitúa en el orden de un dilema: focalización o/vs. políticas universales

- i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado

- mediante las políticas sociales;
- ii) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población mediante políticas de focalización;
 - iii) restringir la acción del Estado en política social;
 - iv) evaluación conceptual negativa de la universalidad de servicios, y crítica de las políticas de corte universal por sus problemas y/o fracasos: se propone un retraimiento estatal de políticas universalistas mediante un desmantelamiento relativo y variable de éstas;
 - v) se preconiza una privatización de la política social, relativa según los casos nacionales y sectoriales. En ocasiones incluso se propone que la focalización se realice mediante servicios privados. En este ámbito, no se presta mayor atención a los problemas que presenta la prestación privada de servicios;
 - vi) confianza en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida producto del "derrame" y de la reactivación económica garantiza a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para servicios privados (CEPAL, 1988; Demery y Addison, p. 34).

2. Limitaciones de algunas propuestas de focalización

Las críticas desarrolladas a continuación se refieren no a la selectividad como tal, en abstracto, sino a ciertos planteamientos sobre formas de lograrla, y a la relación de los programas selectivos con otros programas sociales.

a) Las fluidas fronteras de las líneas de pobreza

Al implantar programas de focalización no complementarios, que sustituyen a otros, es importante considerar el carácter fluido de las líneas de pobreza, en circunstancias muy diversas. Es el caso cuando se desea elevar la eficacia redistributiva del gasto social habiendo sido ésta mínima. Aún más cuando se tiene como meta erradicar la pobreza mediante una transferencia x del ingreso total habiendo existido una buena eficiencia redistributiva del gasto social que ha tratado a los pobres como grupo prioritario, pero homogéneo.

Al modificar los destinatarios, es necesario evaluar la capacidad redistributiva de los programas vigentes y tomar las medidas pertinentes para no desproteger a sectores vulnerables. Por el contrario, de constatarse únicamente el beneficio de sectores privilegiados y proceder a desmantelar indiscriminadamente programas, ello puede afectar negativamente a sectores cercanos a las líneas de pobreza donde precisamente se pretenden centrar los esfuerzos. En otras palabras, por subestimaciones, se pueden originar obtusamente nuevos focos de

pobreza. Las fluidas fronteras de las líneas de pobreza y la vulnerabilidad de grupos situados ligeramente por encima del umbral de pobreza en momentos críticos, hacen necesario tener en perspectiva las alteraciones del nivel de vida acarreadas por modificaciones de la población objetivo de los programas sociales.

Un ejemplo de esta vulnerabilidad se dió entre 1980 y 1983 en Costa Rica, cuando al centrarse algunos esfuerzos en la extrema pobreza, el deterioro del nivel de vida se concentró en la pobreza básica, mientras que la pobreza extrema mostró una reducción leve. (Trejos, 1988).

Por otra parte, en general es importante preguntarse cuál suerte debe correr, por efectos de la focalización en pobreza, la población intermedia, que en la terminología del Banco Mundial no sería ni rica ni pobre. En este caso, tampoco sería deseable acarrear una pauperización de estos sectores.

b) Pobreza estructural y focalización

Indudablemente urge atender las necesidades de los más carenciados. Sin embargo, es inconveniente e irreal pretender erradicar la pobreza con programas de focalización, si al mismo tiempo no se toman medidas en el campo de la política económica, de la distribución de los ingresos y de los activos para combatir sus causas estructurales.

En ocasiones, se puede caer en una lógica intencional que impulsa paralelamente una política económica concentradora del ingreso, paliada con programas focalizados en pobreza. Aunque sin los programas la situación posiblemente sería peor, señalamos en este caso una causalidad perversa. Algunos autores lo han afirmado respecto de la focalización en Chile. (Ffrench Davis y Raczynski, 1987, p.68)

c) Virtual ineficiencia del gasto social producto de una visión estática de las necesidades

Algunas propuestas de focalización plantean las necesidades de la población meta de manera estática, estableciendo prioridades en una forma tal que desatienden necesidades futuras de los beneficiarios en el marco de la política social. Ello, además de atentar contra metas de equidad, es fuente de ineficiencia del gasto social, al dificultar la maduración de la inversión.

Por ejemplo, centrar la atención en diversas necesidades de la población vulnerable únicamente en los primeros años de vida, puede significar que los beneficiarios al ingresar en

otras etapas vitales -en ausencia de políticas económicas y sociales adecuadas- eventualmente no satisfagan adecuadamente sus necesidades.

Una formulación típica de esta visión estática de las necesidades es la siguiente, de un documento oficial en Chile. Aunque a primera vista recupera críticas justas a dependencias inconvenientes del Estado, en realidad es reduccionista, al depositar el futuro de los beneficiarios en la variable ingreso:

"... en la medida que las personas no enfrentan las barreras, prácticamente infranqueables, que significa haber padecido desnutrición a edad temprana, carecer de niveles adecuados de educación o la falta de acceso a la salud, podrán en la medida que puedan tener llegada a un trabajo digno, abandonar por medios propios, y fundamentalmente a través de los ingresos que les proporcione su trabajo, la extrema pobreza e incorporarse a los beneficios del desarrollo." (Secretaría de desarrollo y asistencia social, 1986, p. 18)

El mismo documento citado (p. 19) no hace referencia alguna a las repercusiones a la política de remuneraciones, dejando el "trabajo digno" a merced de factores inciertos. En el mismo plano, es sintomático que el diagnóstico de la pobreza crítica realizado para implantar programas de focalización no haya tomado en cuenta la variable ingreso (Ib., p. 11).

d) Eventuales juicios unilaterales sobre política social

Las propuestas de focalización generalmente toman como punto de partida explícito para juzgar la eficacia del gasto social público el logro de equidad; cuando la búsqueda de equidad se transgrede, proponen privatizar servicios y canalizar el gasto hacia la población más pobre. En ocasiones, otros objetivos de la política social son considerados solo marginalmente. Tal es el caso de algunos análisis del Banco Mundial sobre prioridades en educación: se propone enfatizar el gasto público en enseñanza primaria, y una reducción severa, o incluso la eliminación del gasto en la enseñanza universitaria 4/. Como parte de la estrategia para lograr los fondos que se requerirían en América Latina para garantizar seis años de educación a toda la población se ha propuesto:

"La vía más obvia para financiar estas medidas es eliminar gradualmente el subsidio a la educación superior y transferir estos fondos a la educación primaria rural. En la mayoría de los países, el gasto público para educación superior representa la mitad del gasto para educación primaria. Un monto sustancial de fondos públicos se liberarían, por tanto, si la educación superior deviniera autofinanciada". (Selowsky, 1979, p. 78, traducción y subrayado A.S.)

Esto encierra una debilidad metodológica fundamental, con serias consecuencias: no es correcto evaluar la eficiencia de un programa únicamente con base en su efecto distributivo, que puede ser sólo uno de los objetivos perseguidos. Aunque ciertos objetivos pueden llevarse fundamentalmente a cabo mediante determinados instrumentos, tales instrumentos usualmente son útiles para cumplir también otros objetivos.

Por esta razón, al evaluar la intervención del Estado es insuficiente hacerlo a partir de los modos -instrumentos- por medio de los que ella se manifiesta; de estos instrumentos no se infieren directamente los objetivos perseguidos. Se hace necesario considerar el conjunto de modos de intervención del Estado, el cual suministra claves sobre la orientación normativa del Estado y sus diversos objetivos. 5/

Para evaluar la eficiencia del gasto social es necesario tomar en cuenta sus diversos objetivos. En el caso de las universidades, es crucial su papel respecto del desarrollo científico y tecnológico. Es necesario, por tanto, evaluar las consecuencias que en ese plano tendría su relativa privatización; por ejemplo, si se generarían con ella debilidades que acarrearían impasses para el desarrollo económico. Si se consideran criterios de equidad, naturalmente son necesarias consideraciones sobre cómo hacer el acceso más igualitario a la educación superior en caso de conservarse el apoyo estatal. El Banco Mundial plantea promover créditos y becas para estudiantes sin capacidad de pago; en este ámbito se podría también propiciar la solidaridad redistributiva mediante costos de matrícula basados en el ingreso familiar de los alumnos.

e) ¿Involucra la focalización una perspectiva de suma-cero en política social?

Si se trata de dismantelar servicios públicos (autofinanciamiento de la educación superior, por ejemplo) y no de reformarlos, es importante considerar si las "retenciones tributarias" de los sectores de altos ingresos podrían aumentar, en caso de que el gasto social se pretenda canalizar muy estrictamente para políticas de focalización.

Ello es crucial considerando que el bajo coeficiente de tributación y el escaso gasto social son causas -bastante eludidas por los análisis criticados- de algunos problemas de los servicios sociales en América Latina.

Según el lenguaje pobres vs. ricos propio del Banco Mundial, la perspectiva es de suma-cero: los ricos sacrifican algo en gasto social focalizado en necesidades de los pobres.

Políticas universales bien conducidas, que rompan con un juego de suma-cero, pueden contribuir a modificar actitudes de los sectores privilegiados y a ampliar la base social de apoyo a

las funciones de equidad del gasto social. Programas que vinculen la transformación productiva y la elevación de la productividad con la cohesión social, además de sus objetivos directos pueden tener como meta consolidar pactos sociales y económicos. Combinando programas focalizados y otros que incluyan a otros sectores puede contribuir a la cohesión social.

f) Reduccionismo al distinguir bienes públicos y privados

Frecuentemente el Banco Mundial distingue bienes públicos y privados, para plantear que los últimos no deben ser objeto del gasto público y fundamentar la focalización hacia grupos vulnerables, a quienes se les debe ofrecer algunos bienes públicos, e incluso algunos privados -comida- en el caso de pobreza extrema. Se reconoce que, "Si los bienes son públicos o privados es un asunto de grado y puede ser diferente a lo largo del tiempo y espacio. Como resultado, no hay guías simples para un óptimo nivel y asignación del gasto público. Lo que se puede afirmar, empero, es que el gasto gubernamental es más eficiente cuanto mayor énfasis se da a bienes ampliamente públicos" (World Bank, 1988a, p.4, traducción A.S.)

Concordamos con la importancia de utilizar tal distinción. Sin embargo, análisis del Banco Mundial recientes manifiestan dos sesgos sistemáticos del uso del concepto, que hacen endeble la base de estas propuestas para fijar políticas selectivas:

1. una correlación dudosa, ajena al criterio de quién es el beneficiario: en general, los bienes que implican más costos per cápita son identificados como bienes privados.
2. por otra parte, el uso de criterios reduccionistas para medir el disfrute de los beneficios: así se restringe en grado sumo el impacto social, se niegan las externalidades positivas de bienes y servicios clasificados simplemente como privados.

En educación, se identifica la educación primaria con un bien público y la universitaria con un bien privado (Ib.) estableciendo una suerte de polarización educativa que se puede relativizar, por ejemplo, considerando elementos mencionados en relación con el punto anterior que no repetiremos aquí.

Por otra parte, la inadecuada distinción de bienes conduce en ocasiones a un lamentable reduccionismo al definir las llamadas necesidades de los pobres. El reduccionismo es claro en las propuestas sobre salud. Por ejemplo, cuando el tratamiento de enfermedades de altos costos (tratamientos del corazón, del riñón) se designa en el orden de los bienes privados, afirmando que su cura beneficiaría solo al enfermo 6/. O cuando sencillamente se afirma que la mayoría de los servicios curativos pueden considerarse bienes privados (Banco Mundial,

1987b,p.700) y que los pobres "tienden a resultar más afectados por los problemas de salud cuya mejor solución radica en los programas preventivos" (Ibid.,p.705).

Para solucionar el financiamiento de servicios de salud en países en desarrollo, a partir de esas premisas, el Banco Mundial plantea reducir "... la responsabilidad del gobierno en cuanto al pago de los servicios de salud que rinden escasos beneficios a la sociedad como un todo (por oposición a los beneficios directos para los usuarios del servicio). De esta forma se dispondría de un mayor caudal de recursos del gobierno (o públicos) para sufragar los servicios que proporcionan beneficios considerables a toda la sociedad. Este planteamiento, al relevar al gobierno de la carga de expender fondos públicos a fin de costear atención de salud para los ricos, liberaría recursos y de esta forma podría gastarse más con destino a los pobres." (Banco Mundial, 1987b, p. 696)

Como se ha señalado, en lugar de definir LA salud como un bien público, se efectúa una suerte de polarización epidemiológica de la sociedad en la cual son situados taxativamente ricos y pobres, segregando enfermedades más propias de los países desarrolladas exclusivamente para los ricos y designando su curación como bienes privados. Por el contrario, es perentorio indicar que incluso son los pobres, rurales o urbanos, los que pueden requerir más servicios, tanto preventivos simples como curativos complejos por sus condiciones precarias de existencia. (Frenk,1987, p.720)

Por definición los recursos son siempre escasos y se racionan mediante el mercado o por vías institucionales. Diversas razones relativas a su distribución -estructura del gasto total; tipo de prelación; bajo coeficiente de tributación; desencadenamiento de crisis fiscal- hacen que en un grado diverso los recursos públicos para velar por ciertas necesidades de la población puedan ser insuficientes para atenderlas. Pero es elusivo recurrir a la distinción sobre la publicidad de los bienes para velar una fijación de prioridades asociada con una senda propuesta para privatizar los servicios de salud y circunscribir el acceso de los sectores pobres a solo ciertos servicios.

Considerando la interrelación del bienestar individual con el social, es polémico hacer una taxonomía público-privado en el campo de la salud. La salud es un bien público: basta con tomar en cuenta la importancia de una fuerza de trabajo saludable (a no ser que se contara con un ejército de reserva calificado e inagotable) para entender el carácter público del bien salud. También resulta discutible en el campo de la educación, si consideramos la calificación de la fuerza de trabajo y el desarrollo científico y tecnológico. La distinción rígida oblitera cualquier indagación sobre las externalidades positivas generadas recíprocamente entre bienestar social y

bienestar individual. Cuando la focalización se guía por criterios como estos, más que determinar grupos meta, deriva hacia la exclusión de ámbitos de la política social.

g) Consecuencias regresivas de la modificación de aranceles por los servicios y de la prestación privada de servicios públicos

La crítica neoliberal considera injusta la prestación universal de servicios porque, se afirma, favorece por igual a personas con necesidades y recursos muy diferentes 7/. El Banco Mundial plantea que la universalidad genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los cargos por los servicios públicos, cobrando aranceles diferenciados para favorecer a los grupos considerados prioritarios.

En la perspectiva del Banco Mundial, la propuesta en general está asociada con restringir la acción del Estado a los grupos prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que ofrezca los servicios para los sectores con capacidad de pago e incluso para los grupos vulnerables. Ello no atiende aspectos problemáticos como los siguientes:

1) eventuales elevaciones de los costos en el marco de una prestación privada de los servicios.

A manera de ejemplo, vale la pena, como referente, mantener en el horizonte fundadas críticas que se hacen al sistema de salud norteamericano, cuyo carácter privado se asocia con elevados costos, problemas de eficacia de la inversión y acceso discriminado a los servicios según los ingresos. 8/

2) eventuales consecuencias regresivas de las modificaciones tarifarias por los servicios

Este impacto ha sido objeto de análisis concretos, algunos financiados por el Banco Mundial. Por ejemplo, Gertler et. al. (1987, p. 853) plantean sobre el Perú:

"Se observó que la introducción de cuotas al usuario en el Perú tiene el potencial de elevar significativamente los ingresos para la recuperación de costos, pues la carga financiera (y la correspondiente pérdida de bienestar social) del sistema de salud se desplaza de los contribuyentes hacia los usuarios. También se encontró que las cuotas son regresivas tanto en términos de acceso al sistema de salud como de bienestar social."

Ambos aspectos son importantes, sobre todo considerando las fronteras fluidas de las líneas de pobreza, y teniendo como objetivo contribuir a una amplia cohesión social que incluya a grupos diversos y no sólo a la extrema pobreza.

3) grave resulta también plantear correlaciones espurias entre prestación óptima y privada de servicios sociales, fundamento ad-hoc de una irrestricta opción ideológica por la privatización. Un ejemplo respecto de la educación:

"... there is no obvious indication that state provision is the best solution for poor families who cannot afford to pay for their children's education. The needs of these families can be met by systems of student loans, or by scholarships (grants). As noted in chapter 1, public authorities can provide money for a service without providing the service itself. And there are strong arguments for having private institutions serve these people: private institutions are more likely to be economical in the use of their teachers and of other scarce resources and have greater incentives than government to avoid waste; and private schools are better adapted than state institutions to change their methods to meet new requirements." (Roth, 1987, p. 30; ver también en World Bank, 1988 a.

h) Eventuales entramientos administrativos e ineficacia

La focalización implica establecer mecanismos para determinar quiénes tienen derecho a la prestación de servicios. En ocasiones, de los fondos disponibles pueden gastarse considerables montos en el simple montaje del mecanismo para establecer el grupo meta (Cohen y Franco, 1988, p.37). En ese caso, se entorpece el logro de los objetivos y se hace ineficiente el gasto.

Veáanse, por ejemplo, las exigencias en esos términos que implicaría la siguiente propuesta:

"... los planes obligatorios de seguros en los países de bajos ingresos deben soslayar la cobertura de costos pequeños y previsibles (tales como la atención curativa de bajo costo), y solamente deben absorber los costos que puedan considerarse catastróficos para una persona. (Donde pueda hacerse, la definición de costo catastrófico debe relacionarse con el nivel de ingreso familiar.)" (Banco Mundial, 1987b, p.702)

En este caso, a los inconvenientes arriba señalados se sumarían otros, al proponerse la determinación prácticamente ad-hoc e individual de si las situaciones son o no catastróficas. El timing de la toma de decisiones en este caso se vuelve crucial si las situaciones son catastróficas y, sin embargo, deben ser objeto de evaluación: en el caso de la salud, mientras la decisión se adopta, hasta la vida puede arriesgarse... mientras se resuelve la viabilidad de una curación en tanto catastrófica o no.

IV. LINEAMENTOS GENERALES PARA ORIENTAR LA POLITICA SOCIAL EN LOS NOVENTA

1. La equidad: meta no exclusiva de la política social

Es fundamental distinguir entre política económica y social, para establecer el campo pertinente de cada una, aún cuando haya determinantes que operan sobre ambas. De no hacerse, ello puede conducir a pretensiones excesivas respecto de los objetivos que puede cumplir la política social respecto de la distribución de la riqueza, de la equidad o de la cohesión social. Las pretensiones excesivas difuminan la competencia de la política social, la enfrentan a tareas imposibles y oblicuamente la pueden condenar a una vocación marginal, porque las decisiones respecto de sus objetivos estarían entonces esencialmente en manos de la política económica y escaparían a su control 9/.

Las políticas económicas y las sociales son dimensiones del desarrollo cuya integración a favor de la inversión, del empleo, de la distribución, constituye la base de la democracia. El logro de la equidad no está encapsulado en los servicios sociales; reducirlo a ese ámbito implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas: la distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica con grandes efectos sociales (20); ellas y otras dimensiones muestran cómo la política económica determina a las políticas sociales (CEPAL, 1986, p.8 y CEPAL, 1987, p.7).

En la experiencia latinoamericana reciente hay muestras de la pretensión de vincular concientemente la política económica con sus impactos sociales: "Para que el ajuste expansivo no se frustre por la aceleración inflacionaria, se requiere asimismo la adopción de políticas de estabilización -en muchos casos, en que la inflación se ha acelerado fuera de control, de choque- que resguarden, sin embargo, la equidad en el compartimiento del esfuerzo y al mismo tiempo tornen creíbles sus resultados, revirtiendo las expectativas. De allí la emergencia en algunos países de la región de programas de estabilización "heterodoxos", en que la contención de demanda y los cambios en los precios relativos son acompañados por políticas concertadas de ingresos." (Altimir, 1988, p.16)

Por otra parte, es necesario señalar que determinados objetivos fijados para la política social pueden incidir en la política económica, ya que ambas responden también a determinaciones políticas. Además, a pesar de la distinciones hechas, no debemos olvidar que algunas dimensiones de la política económica bien podrían ser vistas como parte de la política social; tal es el caso de la extensión de beneficios sociales mediante exenciones de impuestos y mediante ciertos créditos.

Establecer metas coordinadas entre ambos tipos de políticas puede crear un círculo virtuoso. Por el contrario, su descoordinación potencia la ineficacia de una y otra, posiblemente aún más en el caso de la política social debido al rol determinante de la económica.

La estructura de propiedad económica también es determinante: acota la racionalidad de la política social y fija sus márgenes de incidencia. La estructura de propiedad, el mercado y la política económica son determinantes para la distribución primaria del ingreso, mientras que los objetivos propios de la política social son redistributivos.

Por todas estas razones se puede afirmar que mediante relaciones adecuadas entre política económica y política social se puede pretender reconciliar el valor de mercado de la fuerza de trabajo, la ciudadanía entendida como igualdad de oportunidades y el bienestar del individuo. 10/

En pro de la eficacia y la equidad, es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre, ello significa no considerarla únicamente en tanto vulnerable o carente, sino como sujeto económico.

Algunos elementos en América Latina muestran la urgencia de crear esta funcionalidad. Los estudios sobre pobreza han constatado que la importancia relativa del salario como fuente de ingresos se asocia inversamente con la intensidad de la pobreza: resalta su bajo peso relativo en los grupos de pobreza extrema. Este aspecto adquiere más relevancia, cuanto mayor es el sector informal en cada país. En este contexto, la política social estaría siendo sobreexigida para combatir la pobreza más intensa, de no tomarse medidas en otros planos. Caben en este marco planteamientos sobre cómo elevar la productividad del sector informal o sobre cómo promover su "formalización".

Políticas económicas o sociales regresivas, además de acarrear concentración del ingreso, tienen efectos fiscales perniciosos, pues enfrentan a la política social con metas casi imposibles y generan presiones sobre el gasto social para programas compensatorios de las desigualdades en sus rangos extremos 11/, que incluso pueden tener un elevado costo de oportunidad si implican desatender otros programas con externalidades positivas.

2. Objetivos de la política social: una propuesta normativa

La equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social implican una política social integrada, activa, preventiva, que no reacciona simplemente frente a situaciones de emergencia o temporales y que no representan un simple paliativo de desigualdades concientemente provocadas por la políticas económica en sus coordenadas sociales.

Las políticas universales y las selectivas destinadas a sectores vulnerables, al modificar los efectos del mercado en la distribución y en el uso del ingreso, deben promover la igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los servicios sociales.

La complejidad de la política social implica que su reestructuración hacia la equidad y la eficiencia deba ser necesariamente comprensiva. Por el contrario, subordinar diversas modificaciones de la política social a un objetivo final de orden fiscal puede involucrar un análisis unidimensional de aspectos involucrados en la reestructuración.

No menos importantes para la integración social son estos programas. Al elevar la predictibilidad de resultados ante ciertas situaciones en las que ellos intervienen, contribuyen a la estabilidad de las reglas del juego entre diversos actores. Por esta razón es importante también, de acuerdo con las peculiaridades nacionales en la región, elevar la capacidad de la política social para contribuir a la cohesión social.

A esta cohesión contribuye una combinación adecuada de programas sociales fundados en distintos tipos de solidaridades (nacionales, socioprofesionales, familiares, religiosas, asociativas, de género) que se expresan o pueden expresarse en la política social. Debe buscarse también un relativo equilibrio entre diversos tipos de lógicas e instrumentos de protección, los cuales incluso a veces necesariamente son contradictorios. Perseguir estos equilibrios supone esfuerzos de diversos sectores sociales para superar una óptica de ganancias diferenciales y para consolidar solidaridades nacionales democráticas.

El embate de la crisis en América Latina y el Caribe, y sus graves consecuencias sociales, hace necesario fijar metas mínimas nacionales de satisfacción de necesidades como uno de los criterios orientadores para reformar los servicios sociales: se deben referir tanto a las metas de los programas como a la magnitud de la inversión. Las restricciones de la crisis no deben ser óbice: recordemos que muchos programas sociales en la región y en el mundo fueron desarrollados incluso previo a que se consolidaran ciclos de expansión económica después de la segunda guerra mundial.

3. Efectos dinámicos de la inversión en política social

La eficiencia del Estado se relaciona no sólo con su acción en un momento, sino también con los efectos dinámicos en el tiempo generados por su intervención. Merecen, entonces, un tratamiento especial los gastos con efectos de largo plazo; dentro de ellos, además de los orientados al incremento del capital físico, se insertan las inversiones en capital humano, en campos como la educación, nutrición y salud. Ambos se distinguen de aquéllos cuyo efecto principal es aumentar el consumo presente de los beneficiarios de los programas (Foxley et. al. pp. 28 y 29).

Las inversiones del Estado en capital humano tienen efectos de largo plazo, de acuerdo con los cuales también debe ser evaluada su eficiencia.

Con base en estas consideraciones, afirmamos que no es deseable centrar los programas estatales contra la extrema pobreza únicamente en el aumento del consumo presente. Es muy importante que los servicios de alimentación, salud, educación, vivienda, aunados a políticas adecuadas de remuneración y empleo, contribuyan a satisfacer a largo plazo las necesidades básicas de los beneficiarios y actúen contra la reproducción generacional de la pobreza.

Por otra parte, la política social del Estado no debe restringirse únicamente a la lucha contra la extrema pobreza. Ello limitaría el dinamismo producto de las inversiones estatales en capital humano, en varios planos:

- a) al restringirse a actuar en situaciones críticas, estructurales o de emergencia, donde obviamente los problemas ya son manifiestos, se pueden descuidar acciones preventivas en campos pertinentes (por ej. en salud y vivienda). Esto se ha señalado, por ejemplo, respecto del énfasis de algunos programas selectivos en Chile contra la desnutrición manifiesta, que han llevado a descuidar la lucha preventiva contra la desnutrición (Vergara, 1989)
- b) se eliminan externalidades de la política social del Estado que representan inversiones en capital humano, que van más allá de la equidad entendida como garantía de satisfacción mínima de necesidades, y mediante las cuales el Estado puede contribuir a la cohesión sistémica, a la movilidad social, al desarrollo tecnológico. Por ejemplo, la inversión en educación destinada al avance tecnológico, y sus externalidades en el incremento de la productividad. El criterio en tales casos no es el de la extrema pobreza -por lo menos no en forma exclusiva-; las inversiones se pueden realizar seleccionando otros grupos o mediante servicios universales.

Considerar estos criterios es importante para incrementar la acción eficiente del Estado mediante el dinamismo que genera a mediano y largo plazo su inversión en recursos humanos.

Si partimos de que ni el desarrollo económico ni los mecanismos de mercado librados a sí mismos garantizan la equidad, tanto los programas de inversión en recursos humanos como aquellos cuyo efecto principal es aumentar el consumo presente de sus beneficiarios se hacen necesarios permanentemente. Las políticas asistenciales y antipobreza se hacen necesarias por las inequidades que surgen del mercado, aunque el esfuerzo en varios planos de la política económica y de la social deben conducir a que sean lo más innecesarias posibles. Las otras políticas por los múltiples objetivos que reúne la política social, irreductibles a combatir la extrema pobreza.

4. Eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en política social

Usualmente se reconocen los efectos de eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás de la política social en relación con la economía. Por ejemplo, se afirma que algunos programas, al tener efectos sobre la demanda y ampliar el mercado, pueden crear encadenamientos fuertes hacia atrás en relación con la producción y el ingreso (World Bank, 1988a, p.67).

El efecto de encadenamiento hacia atrás se daría por el impacto en el crecimiento de la demanda sobre los sectores proveedores o en el decrecimiento de otros sectores; el efecto de encadenamiento hacia adelante mediante la oferta de servicios sociales, en tanto éstos sirvan de insumo a alguna actividad.

Tales consideraciones pueden contribuir en dos sentidos: a desentrañar los más importantes beneficiarios de los proyectos sociales, quienes no siempre coinciden con la población objetivo; a evaluar el cumplimiento de objetivos no centrales al proyecto, y determinar su coincidencia con prioridades nacionales (Cohen y Franco, 1988, pp.222 y 223).

Asumiendo el riesgo de la especulación, deseamos valernos de la metáfora de los encadenamientos y, dándole otra connotación, designar las interrelaciones de las políticas sociales y las relaciones de la política social con la económica. 12/

Con ello deseamos resaltar la importancia de promover la maduración de la inversión en política social, mediante relaciones eficaces entre los diversos programas que contribuyen al incremento del bienestar. Estas relaciones son necesarias debido al carácter complementario de las diferentes facetas del bienestar, que hace necesario el consumo simultáneo de los bienes y productos pertinentes. La maduración aumenta por el efecto conjunto de los programas, mayor que los efectos

individuales de cada uno de ellos y conduce a una acumulación en política social, más allá del progreso en un área limitada durante un periodo limitado.

Denominamos encadenamientos hacia atrás de la política social en su propio terreno, a los efectos negativos o positivos que una medida o programa crea, en términos de demanda respecto de otras políticas o programas sociales. Encadenamientos hacia adelante, positivos o negativos, a los efectos de la oferta de servicios de una medida o programa sobre otros programas sociales, al facilitarlos o obstruirlos. Estos enlaces son internos.

Por su parte, los encadenamientos hacia atrás de la política social con la política económica designan los efectos de demanda, positivos o negativos, que la social requiere de la económica. Los encadenamientos hacia adelante, a las condiciones positivas o negativas que la oferta de servicios sociales crea para medidas de política económica.. Estos enlaces son externos.

Los encadenamientos naturalmente no se entienden aquí estrictamente como insumos productivos para un bien. En éste ámbito podría ensayarse el uso de términos como enlaces fiscales (en homología a Hirschman, 1984) o enlaces de ingreso.

Los encadenamientos virtuales o efectivos (activos) pueden ser objeto o no de la política social y económica. Se debe tratar concientemente de reducir los negativos y fomentar los positivos. Su no consideración, a nuestro juicio, puede conducir a fracasos y a mayores erogaciones, debido a posibles incidencias negativas imprevistas, como sería la mutua obstrucción de distintas medidas. Por el contrario, reforzar encadenamientos positivos conduce a promover concientemente interrelaciones adecuadas de las políticas sociales. En la relación política económica y social, esto alude a crear el círculo virtuoso ya tratado.

Dentro del propio ámbito de la política social, es fundamental consolidar concientemente virtuales encadenamientos positivos hacia adelante y hacia atrás; ello permite promover recíprocamente diferentes programas de política social. Tal reforzamiento de encadenamientos positivos pueden contribuir a garantizar: a) un uso eficiente y eficaz del gasto social; b) una continuidad en la política social que permita procesos de maduración sostenida del gasto a lo largo del tiempo; c) un mayor logro de las metas de equidad.

Lo anterior requiere evaluar el monto y las clases de eslabonamiento en el seno de las políticas sociales, es decir su interdependencia, y la de ellas con la política económica. Las características de los problemas a resolver, la tificación de las necesidades o carencias pueden ser el eje a partir del cual analizar la importancia y viabilidad de los encadenamientos. A

partir de allí es posible establecer las repercusiones directas e indirectas de la política social y las relaciones que se desean promover, según su importancia potencial y su viabilidad.

Ello ayuda a fijar prioridades en programas que tienen fuertes efectos de enlace, determinados inherentemente por las características del bien producido y por la forma en que es producido, y a descartar aquellos programas con eslabonamientos escasamente estimables o posibles, o inadecuados según los objetivos fijados.

Se trata de una perspectiva dinámica, ya que la promoción de eslabonamientos adecuados requiere un período de desarrollo, y está sujeta a transformaciones por los efectos acumulativos.

Algunos encadenamientos están determinados por las diversas necesidades de los individuos que, percibidas en una forma dinámica, implican políticas sociales que los afectan a lo largo de su vida (por ejemplo, programas de salud y educación adecuados a las distintas etapas vitales). Otros están condicionados por la atención sincrónica de diversos sectores de la población (ej. de encadenamiento hacia atrás de la educación: un buen rendimiento educativo requiere una población sana y bien nutrida; de encadenamiento hacia adelante de la educación: contribuye con el logro de ciertos hábitos y conocimientos a mejorar la nutrición y la salud) que implica encadenamientos intersectoriales de la política social (repercusiones de vivienda digna en salud y educación) e intrasectoriales.

En relación con la política económica, la política social tiene un encadenamiento hacia atrás vía el financiamiento requerido; hacia adelante porque crea mejor base para incremento del ingreso mediante elevación de la productividad del trabajo.

Los encadenamientos clarifican el beneficio de los bienes públicos, o de los aspectos públicos de los bienes privados.

5. Combinación de políticas universales y selectivas

Considerando los beneficiarios hemos afirmado que las orientaciones universales y las selectivas constituyen los polos de la política social, cuyas combinatorias diversas y precisas -según las circunstancias- forman el espectro de la política social.

Para reestructurar los servicios debe atenderse ambos aspectos mediante una adecuada combinación entre las políticas universalistas y otras selectivas, que atienden a los sectores vulnerables o a otros sectores sociales. Respecto de la equidad, el signo regresivo o progresivo de programas universales o selectivos no puede ser analizado considerando cada medida o política aisladamente. El signo depende de la batería global de políticas y de su combinación.

La selectividad es regresiva, más allá del desempeño concreto de algunos programas, cuando se inserta en una estrategia de desmantelamiento de políticas que han tenido un impacto progresivo importante. Es problemática cuando adolece de algunos de los problemas señalados en el punto anterior sobre focalización.

Las universales resultan también regresivas cuando no fueron consideradas peculiaridades de los destinatarios, por la política de financiamiento del gasto social, o por otros factores como ineficiencia, filtraciones etc.

Al proponer soluciones a problemas de políticas universalistas o selectivas es necesario distinguir aspectos relativos a su esencia universal o selectiva, de aquellos relacionados con su orientación práctica y con su inserción dentro de la batería global de políticas.

La multiplicidad de objetivos de la política social exceden la lucha contra la extrema pobreza. Atenderlos implica programas hacia sectores sociales más amplios, que bien pueden estructurarse mediante prestación universal de servicios con solidaridad redistributiva en su financiamiento.

Tanto en las universales como selectivas es importante evitar la filtración de los recursos hacia sectores sociales que no han sido definidos como meta.

6. Dimensión y racionalización del gasto social

Los servicios sociales se pueden definir como la institucionalización temporal de un determinado patrón de distribución de recursos (Mishra, 1984, p.33)

La selectividad se refiere estrictamente a establecer determinados beneficiarios; no es sinónimo de una reducción del gasto social. Incluso en situaciones críticas considerar a la población vulnerable puede implicar un aumento del gasto social. De existir la voluntad política, aumentar el gasto social sería ineludible en los países que han dedicado un exiguo presupuesto a ese fin. En países donde ha habido una reducción del gasto social público asociada con un deterioro de las condiciones de vida de la población, se hace necesario un esfuerzo por recuperar niveles adecuados de gasto.

También relacionado con la voluntad política, en algunos casos se deben reorientar recursos hacia la política social. Por ejemplo, en países donde el gasto militar es muy elevado. Esto implica naturalmente procesos políticos complejos, relativos a la pacificación y a establecer reglas de convivencia democráticas y estables.

En todos los casos, demandas nacionales insatisfechas, que no pueden ser cubiertas estableciendo mecanismos de racionalización del gasto, hacen necesaria una ampliación del gasto público social; ello posiblemente implica ampliar los recursos del Estado y nos remite -entre otros- a problemas asociados con el alivio del pago de la deuda, con reformas en materia fiscal para elevar su progresividad y con la solidaridad redistributiva en el financiamiento de los servicios sociales.

Se hace necesaria también una mejor coordinación con iniciativas privadas de política social (de organizaciones no gubernamentales y otras). Estas iniciativas no deben confundirse con la prestación privada de servicios propia del mercado, ya que no tienen una orientación hacia el lucro.

La elevación de la productividad debe contribuir por su parte a un abaratamiento de los costos de producción de los servicios, incidiendo positivamente en las dimensiones del gasto social.

Elevar la eficacia de los programas respecto de su cobertura, requiere reformas en diferentes niveles. Entre otros aspectos, se debe indagar en las posibilidades de ampliar el espectro de los beneficiados sin tener necesariamente que aumentar el gasto, sino mediante realocación dentro de los mismos programas y modificaciones organizativas. El uso más eficiente de los recursos, mediante mecanismos de racionalización del gasto, da un margen diverso para ampliar los servicios sociales o mejorar su calidad. En este caso deben ser considerados criterios ya formulados sobre maduración de la inversión, inversión en recursos humanos y reforzamiento mutuo de los programas sociales.

7. Política social, innovación tecnológica y productividad

En periodos de transición a una nueva fase de desarrollo económico que pretenda innovación tecnológica y elevación de la productividad, es vital el papel de la política social en relación con el empleo.

Ante cambios tecnológicos, de asignación de recursos, de reconversión industrial y de reestructuración del Estado, impulsados para elevar la productividad, la vulnerabilidad de la mano de obra puede traducirse en rigideces de orden económico y político que disminuyen la movilidad en el empleo. Ello por razones obvias: en ausencia de otras medidas, superar rigideces provoca simple y llanamente desempleo.

Se puede incrementar la movilidad de la mano de obra y perseguir la equidad, si el Estado promueve políticas de calificación para la mano de obra y subsidios de desempleo en el marco de la reconversión industrial, la promoción de nuevas exportaciones y la reforma del Estado.

En países con una vasta economía informal o sumergida, las políticas de calificación de la mano de obra son fundamentales para elevar la productividad de ese sector.

Por otra parte, entrar al siglo XXI implica una reestructuración del Estado, en diversos sentidos en su mayoría no abordados aquí. Ello acarrea necesariamente, entre otras cosas, modificaciones en el empleo estatal. Políticas de calificación y subsidios de desempleo también son cruciales en ese ámbito para contribuir a una flexibilidad de los factores que vaya parejas con la equidad y apunte a romper inercias institucionales.

Por su parte, la innovación tecnológica y el aumento de la productividad deben contribuir a las políticas sociales, abaratando el costo de producción de los bienes públicos.

8. Sobre los bienes públicos y privados

Según la definición clásica de Samuelson de bien público puro, el consumo individual de tal bien no conduce a una subtracción o privación del consumo para otros individuos, a diferencia de los bienes privados que se dividen y distribuyen a diferentes individuos. El debate sobre la práctica inexistencia de algún bien público así definido, condujo a afirmar que los bienes públicos son un extremo, y que los bienes poseen diversos grados de publicidad, y diversos rangos de no exclusividad en los precios o de no rivalidad en el consumo.

Es pertinente distinguir entre bienes públicos y privados para discriminar ámbitos adecuados para el gasto público: cuanto mayor el carácter público efectivo de los bienes, mayor la eficiencia del gasto público. Ello, en política social, para políticas universales y selectivas.

No existe una distinción objetiva de ambos y establecerla inevitablemente concierne criterios éticos y valorativos. Resulta fundamental en este ámbito considerar la interrelación del bienestar individual con el social, es decir, indagar en las externalidades positivas generadas recíprocamente entre bienestar social y bienestar individual. De lo contrario, un criterio para la acción pública, se convierte en incorrecta fuente de exclusión de ámbitos de la política social; por ejemplo cuando se incurre en los sesgos sistemáticos criticados en la parte III.

También resulta fecundo en el contexto de política social, recordar una característica de los bienes públicos destacada por Hirschman, a saber que "no es solo que todos puedan consumirlos, sino que no se puede evitar consumirlos a menos que se abandone la comunidad que los provee. En consecuencia, quien dice bienes públicos dice males públicos." (Hirschman, 1977, p. 100). Tanto debido a que los bienes privados tienen dimensiones de bienes públicos, como al carácter de los bienes públicos, "resulta imposible alejarse por completo de ellos. A pesar de la salida seguimos siendo consumidores del producto o por lo menos de sus efectos externos a los que no podemos escapar" (Ib., p. 103).

Estas ideas constituyen un buen argumento contra visiones de suma-cero en política social. Resulta ilusorio pensar que malas condiciones de salud, de educación, de empleo, afectan exclusivamente a quienes sufren personalmente tales privaciones. Como nos dice Hirschman, "Por supuesto, un ciudadano privado puede "salirse" de la educación pública enviando sus hijos a escuelas privadas, pero al mismo tiempo no puede salirse en el sentido de que su vida y la de sus hijos se verán afectadas por la calidad de la educación pública. Hay muchos bienes ostensiblemente privados de este tipo que podemos comprar o dejar de comprar; pero tienen una dimensión de bienes públicos" (llamada a menudo "economías externas" por los economistas) tal que su mera producción y su consumo por otros afecta, ennoblece o degrada las vidas de todos los miembros de la comunidad" (Ib., p. 101, subrayado AS)

Más allá de la insatisfacción de necesidades para un amplio sector de la población, el incremento de la delincuencia, las polarizaciones políticas, la guerra civil, la desintegración social bordeada actualmente por algunos países, o la imposibilidad de un repunte de la productividad sin una mano de obra calificada, son prueba fehaciente de repercusiones nacionales del disfrute constreñido o negado de bienes con dimensiones públicas, para sectores importantes de la comunidad. Por el contrario, sociedades donde se goza de bienes públicos como la integración social en democracia, buenos índices de salud y educación, alta productividad del capital y del trabajo representan, junto con otros elementos, formas de síntesis de un adecuado disfrute comunitario de bienes en diversos planos.

V. ALGUNAS ORIENTACIONES PARA UNA SELECTIVIDAD DINAMICA

Las políticas de focalización pueden presentar una serie de aspectos problemáticos ya abordados. Plantearemos seguidamente algunos criterios orientadores para la selectividad, cuya consideración busca contribuir a superar inconveniencias señaladas. Estos criterios, al estar implícitos en los señalamientos de la parte III, pueden entrañar ciertos traslapes argumentativos.

1. Pobreza estructural y políticas selectivas

Indudablemente urge atender las necesidades de los más carenciados. Es inconveniente e irreal pretender erradicar la pobreza con programas selectivos: la lucha por la erradicación de la pobreza debe atacar sus causas estructurales, lo cual según las circunstancias puede requerir al mismo tiempo ciertas medidas en el campo de la política económica (fundamentalmente relacionadas con ingreso, empleo, estructura tributaria), en la estructura de propiedad (distribución de los activos), y en el mercado (fijación de algunos precios) para combatir sus causas estructurales.

Aunque en numerosas propuestas de focalización están ausentes consideraciones sobre los factores estructurales de la pobreza, es interesante señalar que algunos analistas de la focalización -en estudios financiados por el Banco Mundial pero de carácter no oficial- han resaltado las limitaciones de estos programas, aludiendo precisamente a estos factores:

"... policies that succeed in changing the characteristics of the poor are in large part removing the causes of poverty, not just reversing its effects... many of this policies may be less costly in the long run since they aim to raise the productivity of poor households." (Glewwe y van der Gaag, 1988, p.33)

Como vemos, más allá de la imposibilidad de acotar la lucha al terreno de la selectividad, también está en juego la eficacia y eficiencia del Estado, relacionada con los costos de la focalización.

Las políticas selectivas hacia sectores vulnerables no deben ser una coartada compensatoria de problemas generados en otros ámbitos. Ellas serán más eficaces y no generarán una dependencia de los carenciados respecto del Estado, cuanto mejor se coordinen con medidas en los planos estructurales de la pobreza aludidos.

Su diseño implica: a) evaluar peculiaridades redistributivas del gasto público social; b) discriminar áreas de gasto selectivo; c) diseñar programas con instrumentos idóneos; d) considerar la interrelación de tales programas selectivos con aquellos de políticas destinadas a otros sectores de la población o de carácter universal.

2. Selectividad, publicidad y calidad de los servicios

Por definición, la selectividad en política social implica excluir ciertos grupos de ingreso de ciertos programas. Estimamos fundamental en tal caso, velar porque esta exclusión no se traduzca en una mala calidad de los servicios, considerando la escasez de recursos políticos en manos de los sectores pobres. Con las palabras de Hirschman (1977), podemos postular que en tal caso es fundamental "una correcta salida" o exclusión de los sectores sociales no incorporados: los "ausentes" deben continuar velando por la calidad del bien público selectivo; al no no consumir más en forma directa un bien público, no deben comportarse como si éste fuera un bien privado, en cuyo caso, la "salida" o el término del consumo a su vez da fin a la relación entre el cliente o miembro y el producto u organismo que se abandona.

En política social, los consumidores directos sólo parcialmente son determinantes en la calidad del producto. Los sectores sociales con mayor poder político y económico, precisamente por contar con tales recursos, son quienes más pueden influir en la calidad de los servicios públicos. Si la selectividad no debe ser sinónimo de servicios estratificados, de baja calidad para los pobres, los sectores excluidos deben continuar interesados por la calidad del servicio, aún cuando no lo consuman directamente. Según Hirschman la racionalidad de tal conducta puede basarse en lo antes acotado: "la salida total es imposible", pues en cierto sentido los excluidos siguen siendo consumidores del producto (Ib., p.99).

3. Selectividad y dimensión del gasto social

Constricciones del gasto en presencia de extrema pobreza no pueden ser el criterio omnimodo para optar por canalizar los recursos públicos estrictamente hacia los sectores vulnerables. Para que sea eficaz, antes que subordinarse a un objetivo final

de tipo fiscal, la selectividad contra la pobreza debe estar claramente situada en el espectro general de la política social, y relacionada con los planos que atañen también a la equidad.

En sentido estricto, la selectividad concierne a establecer determinados beneficiarios, y no es sinónimo de una reducción del gasto social. Paradójicamente, las constricciones del gasto muchas veces se dan en circunstancias en que aumenta la pobreza; considerar a la población vulnerable en tales situaciones críticas puede incluso implicar un aumento del gasto social.

Cuando los recursos hacia la selectividad no son adicionales, sino que se reasignan desde otros programas, es conveniente velar porque no se desvirtúen otros convenientes objetivos de la política social. Por ejemplo, sería el caso en salud, si algunas intervenciones devienen en curativas y se descuidan las preventivas, o cuando la desnutrición no se previene, sino que sólo se curan sus efectos.

4. Relevancia de la identificación de la pobreza

La selectividad perfecta requeriría una total transparencia de los niveles de gasto de los individuos. Anclada en el mundo real, la selectividad es imperfecta: se realiza con base en información imperfecta sobre los beneficiarios elegibles ^{13/}. Según la identificación de la pobreza se pueden distinguir dos tipos fundamentales de selectividad ^{14/}.

La selectividad es directa cuando la elección de los beneficiarios se realiza en una forma individual, caso por caso, para determinar si las personas o grupos familiares reúnen o no las características requeridas por los objetivos del programa. Ello implica obtener información específica y pormenorizada de los grupos u hogares que son virtual meta, en general obtenida de los propios hogares. Se requiere un perfil muy detallado de los hogares pobres para determinar su elegibilidad; debido a las imperfecciones de la información, cuanto mayor pretende ser el grado de selectividad más dificultada se ve la selectividad.

Este mecanismo requiere también actualizar la información cada cierto tiempo; la evaluación de los resultados del programa debe ser hecha también fundamentalmente en forma individual.

La selectividad también puede realizarse acudiendo a informaciones generales sobre los potenciales grupos u hogares (por ejemplo mediante una encuesta de hogares), lo cual implica una identificación grupal, regional, comunal - no específica e individual por hogar- de los beneficiarios y de las carencias. En este caso, las formas de intervención de los programas también se modifican, teniendo como eje por ejemplo el impulso de programas integrales de desarrollo en esos niveles.

Dentro de los criterios de selección se pueden incluir variables territoriales, regionales, de inserción productiva (caso de ocupaciones informales o precarias en talleres, cooperativas u otros); se pueden realizar combinaciones diversas de los criterios 15/. Puede resultar inadecuado hacer elecciones con base únicamente en datos obtenidos directamente de los virtuales beneficiarios, por los eventuales sesgos, sobre todo si los potenciales beneficiarios infieren el potencial uso de los datos. (Ib.; Glewwe y van der Gaag, 1989, pp.31-33)

Optar por una selectividad directa o conforme a ciertos criterios generales requiere, como vemos, grados diversos de información. Al optar por el tipo de selectividad, es oportuno preguntarse por la información disponible, por la viabilidad para obtener información adicional y por los costos de su obtención.

Es adecuado recurrir a los flujos de información que tradicionalmente han manejado los organismos públicos encargados de las políticas sociales sectoriales, sobre cobertura y calidad de los servicios y sus efectos (Vergara, 1989) y organizar un sistema de información social integral.

En términos de eficacia del gasto social, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, resulta crucial evaluar cuál información vale la pena recolectar para efectos de selectividad, considerando el costo marginal de recolectarla y el beneficio marginal. Inciden en tal cálculo la línea de pobreza seleccionada; la definición de pobreza usada; el monto disponible para transferencias a la pobreza; la información inicial disponible. Si con un monto de fondos fijo se logra reducir en un grado mayor la pobreza al contar con información adicional, si el dinero ahorrado con la selectividad es mayor que el costo de recolectar la información adicional, los datos deben recolectarse. (Glewwe y Van der Gagg, 1989, p. 22)

Identificar las características claves de los pobres y las políticas factibles para combatir la pobreza requiere una investigación competente y oportuna, lo cual puede, en algunas ocasiones, constituir una coartación (Glewwe y van der Gaag, 1989, p. 34). Si, paradójicamente, se da una correlación de la presencia de mayores extensiones e intensidad de pobreza con limitaciones diversas para realizar tales investigaciones de selectividad (infraestructura, personal capacitado, presupuesto adecuado), es mejor optar por mecanismos de selectividad indirecta.

Los índices de pobreza utilizados deben ser adecuados al tipo de vulnerabilidades o de carencias básicas que se desean encarar. No es conveniente elaborar un índice global de la pobreza a partir del cual se otorguen subsidios muy diversos: su uso impide generar soluciones específicas y permite excluir a personas que exhiben carencias agudas en algunas dimensiones, por la sobreestimación de valores alcanzados en otras variables 16/.

El tipo de carencia detectada se debe traducir en el perfil de los programas. La mitigación deseada de la pobreza determinará entonces cuáles son los mecanismos adecuados, la intervención de medidas que no son del propio campo de la política social, la relación entre transferencias individuales a los beneficiarios o el impulso de programas regionales, comunitarios etc.

5. Sobre los sectores excluidos de la selectividad

Trazar la línea de pobreza es un criterio valorativo, al igual que las metas fijadas: si con las políticas se pretende erradicar la pobreza, o más bien que prevalezca un tipo de pobreza combatiendo el que lo exceda.

Cuando se eliminan programas no selectivos es necesario evaluar si éstos han beneficiado a sectores cercanos a las líneas de pobreza donde se pretende centrar los esfuerzos. Para no originar nuevos focos de pobreza, hay que considerar eventuales alteraciones en el nivel de vida acarreadas por modificaciones de las poblaciones objetivo. Ello por varias razones: a) debido a las fluidas fronteras de las líneas de pobreza; b) a la relativa indiferencia que tales líneas pueden tener respecto de la profundidad de la pobreza; c) a la vulnerabilidad en momentos críticos de grupos situados ligeramente por encima de las líneas de pobreza discriminatorias.

Cuando las políticas selectivas se centran en los sectores pobres, es necesario evaluar las repercusiones que ello tiene para la población intermedia (por ej. para el tercer quintil de ingreso). Si uno de los objetivos de la política social es promover la movilidad social y la equidad, no es deseable, vía selectividad combinada con desamparo de estos sectores, acarrear una pauperización por dificultades en su capacidad de pago para tener acceso a los servicios privados. En tal caso, el eventual deterioro de sus condiciones de vida, al no tener acceso a servicios como salud, educación y otros, provendría de la elasticidad del gasto privado en tales rubros de acuerdo con el ingreso.

Para excluir sectores no basta con constatar que han sido beneficiados sectores con buenos ingresos relativos. Es necesario también considerar el aporte tributario realizado por los diferentes sectores. Al fijar prioridades es conveniente excluir a quienes, teniendo capacidad para hacerlo, no realicen aportes o bien elevar sus aportes.

Otro es el caso cuando el aporte tributario es esencial. Los grupos medios, por ejemplo, hacían aportes sustanciales en Chile a fines de los años sesenta y obtenían beneficios del Estado en proporción casi igual a su participación en el ingreso; es decir,

que autofinanciaban por la vía tributaria tales beneficios (Foxley et. al., pp. 183-188). En esa circunstancia no es correcta la exclusión.

6. Transformaciones de los sectores elegidos y de la población en general: retos para la selectividad

Diversas razones hacen necesario considerar el dinamismo de la población cuando se establecen grupos meta:

- i) por los cambiantes efectos en la población de las propias políticas sociales o de repercusiones de la política económica en el empleo y las remuneraciones
- ii) debido a la necesidad de atender sincrónicamente necesidades propias de los diversos rasgos y etapas de vida de la población, a fin de consolidar el bienestar y asegurar la maduración de la inversión en política social
- iii) considerando la limitada indivisibilidad del bienestar individual (por ej., vínculo nutrición-rendimiento escolar-situación de vivienda) y las transformaciones de los factores que atañen a tal bienestar
- iv) para contribuir a crear encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante de las políticas selectivas en términos de demanda respecto de otras políticas o programas sociales y a mitigar los efectos obstructivos
- v) para hacer viable la promoción recíproca entre diferentes programas de política social, mediante una visión integral que actúe sobre manifestaciones interrelacionadas de la pobreza
- vi) velar por hacer viable una continuidad del bienestar mediante la maduración de los efectos de la selectividad en el tiempo

7. Polivalencia de la política social y selectividad

La política social, al igual que otras formas de intervención del Estado, raramente cumple con solo un objetivo. Aunque ciertos objetivos públicos pueden llevarse primordialmente a cabo mediante determinados instrumentos, tales instrumentos usualmente son útiles para cumplir paralelamente otros objetivos.

La política social, teniendo como meta la equidad y el bienestar de la población, también incide en otros planos como en el desarrollo económico. Tal es verbigracia el caso de la educación, la cual vincula bienestar con el desarrollo científico y tecnológico, o el de la salud, la cual vincula bienestar y productividad y muchos otros más.

Por esta razón, al evaluar la política social para establecer criterios de selectividad es necesario considerar diversos objetivos perseguidos por el Estado. Sería

unidimensional evaluar su eficiencia únicamente con base en los efectos redistributivos, que pueden constituir sólo uno de los objetivos perseguidos.

Indeseable sería perseguir unilateralmente la equidad mediante políticas hacia reducidos grupos seleccionados de extrema pobreza y generar eventuales impasses en el desarrollo económico o en otros planos, por no considerar otros objetivos y otros grupos de la población.

8. Selectividad mediante pagos diferenciales: la solidaridad redistributiva

En el marco de una prestación universal de servicios o dirigida a sectores más amplios se pueden introducir también criterios de selectividad contra la pobreza. Es necesario al referirse a universalidad distinguir como tal fundamentalmente la cobertura de población atendida por un programa. Ello no implica que el pago de los servicios sea uniforme: el aspecto redistributivo puede estribar precisamente en combinar igual tipo y calidad de servicios con pagos diferenciados por ingreso.

La propuesta abstracta de modificar cargos por los servicios, en sí misma, no es necesariamente regresiva: desde la solidaridad redistributiva, aportes desiguales basados en el nivel de ingreso deben asegurar servicios básicos para todos (CEPAL, 1988). Es el caso del sistema público de salud en Costa Rica.

Al introducir tarifas diferenciadas por los servicios, es muy importante evitar consecuencias regresivas, sobre todo si recordamos las fronteras fluidas de las líneas de pobreza. También se deben tener presentes otros objetivos de la política social, como la cohesión social, que implica considerar grupos diversos y no sólo a la extrema pobreza.

9. La institucionalidad requerida

Al diseñarse programas selectivos, es fundamental considerar el aprendizaje acumulado en las instituciones encargadas de la política social y la capacidad operativa que puede ser aprovechada. De lo contrario, se arriesgan yuxtaposiciones, traslapos, inexperiencia de los recursos humanos encargados, duplicaciones, improvisación, contradicciones y conflictos interinstitucionales, aspectos todos inconvenientes 17/.

También es necesario considerar una adecuada relación entre la coordinación de los programas y la descentralización en su ejecución, al igual que un establecimiento claro de prioridades en política de selectividad tanto en el plano nacional como en

los sectoriales, regionales y otros pertinentes. Con base en estas prioridades se debe organizar la institucionalidad adecuada.

VI. UNIVERSALIDAD Y SELECTIVIDAD EN POLITICA SOCIAL EN COSTA RICA

1. El nivel de vida de la población en el presente decenio

Tres elementos han tenido repercusiones importantes en el nivel de vida de la población en esta década. En primer lugar, cuando los salarios reales se han deprimido, los de los estratos inferiores fueron reajustados en forma desproporcionada; el impacto de ello ha sido tan fuerte que recientes recomendaciones del PREALC apuntan a frenar el proceso de redistribución de ingresos, considerando la pérdida del poder adquisitivo de los estratos medios y superiores (García-Huidobro et. al., 1989, p. 22). Por otra parte, las tasas de desempleo abierto se mantuvieron relativamente bajas. Y, **last but not least**, a pesar del deterioro de la política social, el efecto redistributivo del gasto social sigue siendo vigente, mediante una combinación de políticas universales y selectivas.

En el nivel de vida en las dos últimas décadas, considerando ingreso, consumo, empleo y mortalidad infantil, se distinguen claramente cuatro periodos (Sobre los tres primeros, Trejos et.al., 1988, pp.54-61) :

a) Expansión del nivel de vida (1970-1979): expansión de los indicadores de ingreso, particularmente de los salarios. Aunque probablemente los estratos altos fueron los más beneficiados, indicadores como la importante reducción de la mortalidad infantil expresan un mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Globalmente la pobreza afecta a un 25% de las familias y a un 30% de las personas, y ocurre un aumento absoluto por el crecimiento de la población. Es mayoritariamente rural; la intensidad de la pobreza se incrementa en la pobreza extrema, también se incrementan los recursos para erradicarla. Respecto de la pobreza extrema se discuten eventuales sobreestimaciones.

b) Reducción marcada del nivel de vida (1980-1983): en tres o cuatro años, se retrocedió una década o más en los indicadores del nivel de vida. El ingreso salarial cayó más rápidamente que el ingreso familiar y éste más rápidamente que el consumo. El cambio, aunque con impactos particulares, tuvo un sentido general para la población. El desempleo abierto aumentó en un

primer momento más que el subempleo; luego llegaron a equipararse. Se detuvo la reducción sistemática de la tasa de mortalidad infantil, la cual se estancó alrededor de los veinte por mil.

El incremento de los grupos pobres se concentró en la pobreza básica, mientras que la pobreza extrema se redujo levemente. El incremento de la pobreza parece concentrarse en grupos situados ligeramente por encima del umbral de pobreza, mayoritariamente urbanos expresando su alta vulnerabilidad en coyunturas críticas. En 1983, un 40% de las familias pobres y un 38% de las personas pobres residían en zonas urbanas. En 1971 y en 1983 aumentó la concentración del ingreso en zonas urbanas, y para 1983 ello se acrecienta. Los sectores más pobres (primer 20%) y los medios (60% intermedio) empobrecieron a favor del 20% de mayores ingresos, sobre todo en el Área Metropolitana; a su vez, dentro del 20% de mayores ingresos ocurrió una separación o diferenciación entre el noveno y décimo decil a favor del último, sobre todo en las ciudades (Ib,p.100-103).

c) Recuperación del nivel de vida (1984-1986), sin alcanzar aquel previo a la crisis: con excepción de la estancada mortalidad infantil, se revertió la tendencia al deterioro de los diversos indicadores, pero sin alcanzar los niveles de 1977. La recuperación es más fuerte en los ingresos que en el consumo. Se redujo la magnitud absoluta, incidencia e intensidad de la pobreza, tanto por estratos como por zonas, sobre todo en la básica y en las zonas urbanas. La reducción de la intensidad, de un 50%, fue mayor que la de la incidencia, de un 26%. En 1986 los coeficientes de pobreza fueron más favorables que los años 1971, 1973 y 1977.

d) Por otra parte, en los años 1987 y 1988, al incrementarse la inflación y registrarse rezagos en la recuperación de los ingresos, hay nuevamente un decrecimiento del nivel de vida aunque disminuyó el desempleo abierto. Los salarios mínimos promedios reales caen en un 5.% entre 1986 y 1988, mientras que los profesionales caen en un 11.10% en el mismo período-habiendo decrecido también en un 9.2% en los dos años previos-. En el sector público, los estratos medios son los más afectados. (García-Huidobro et. al., 1989a, cuadro 14)

2. El impacto redistributivo de la política social

La distribución del ingreso, según el coeficiente de Gini, era de alrededor de 0.47 en 1982, mientras que en 1971 había sido de 0.44, grado de concentración moderado en relación con otros países latinoamericanos. El 10% de las familias más pobres percibían menos del 2% del ingreso total mientras que el 10% de las más ricas, el 37%. Más de la mitad del ingreso familiar total era apropiado por el 20% de las familias de mayores ingresos y

cerca del 70% de las familias se ubican por debajo del ingreso familiar promedio, el cual ascendió a 14 066 colones mensuales. (Trejos y Elizalde, 1985)

En la presente década, la política social, a pesar del deterioro que señalaremos, mantiene un importante impacto redistributivo. En 1983 el subsidio público global en programas sociales ascendió a 19 512 millones de colones, equivalentes a un 16% del PIB de ese año; se dedicaba en un 39% a educación, en un 38% a salud, en un 9% a servicios de agua y depuración de aguas, en un 7% a vivienda, un 5% a alimentación y nutrición y un 2% a seguridad social. (Trejos et. al., 1988, pp. 175-196).

El impacto redistributivo de estos programas es notable: en términos relativos y absolutos, los pobres son el grupo más favorecido. En el plano nacional, el subsidio incrementa el ingreso familiar global mensual en más de una cuarta parte. Una tercera parte beneficiaba a las familias pobres: a saber, un 53% a las de pobreza básica y un 47% a las de pobreza extrema (Ib., p. 180). La proporción global de familias en pobreza declina de un 26% a un 10%, y la pobreza extrema a solo un 3%. Se altera la composición de la pobreza global: el 70% es pobreza básica, en lugar del 53% que sería sin el subsidio, y el resto pobreza extrema (Ib., p. 188). El ingreso global del país y el ingreso global urbano se incrementan en una cuarta parte, y en las zonas rurales en un treinta por ciento. Con excepción de las familias urbanas en pobreza básica, el subsidio conduce a niveles promedio superiores para todos. (Ib., p. 190) El subsidio hace declinar la brecha de pobreza global por familia en más de dos terceras partes. (Ib., p. 192).

La composición del subsidio varía según estratos de ingreso. En educación, las familias pobres percibían más de una cuarta parte del subsidio pero eran notables las diferencias por estrato: los beneficiarios de la educación secundaria se concentran en sectores medios; un 42% de los beneficiarios de la educación superior provienen de los dos deciles de familias adineradas mientras que en primaria la situación es la opuesta. (Ib.)

En salud, un 37% de los gastos eran asignados a las familias pobres: el subsidio promedio en salud era más de un 50% del de los no pobres. De alimentación, nutrición y seguridad social, subsidios orientados fundamentalmente a familias de bajos ingresos, dos terceras partes beneficiaban a las familias pobres. (Ib.)

Por el contrario, vivienda, agua y depuración de aguas beneficiaban básicamente a los sectores no pobres. Las familias pobres obtuvieron sólo un 11% del subsidio en vivienda, y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. En el caso de la pobreza extrema, el subsidio en vivienda es nulo y en la básica sólo de un 9%. (Ib., p. 182)

La eficiencia distributiva directa de los programas sociales se estima así en cerca de un tercio, mayor en la zona rural, donde alcanza un 45%. Para apreciar tal eficiencia es necesario considerar también su intensidad, considerando el número de familias pobres del país (10% del total; 3% en pobreza extrema). En todas las zonas, dos quintas partes se traducen en un subsidio excesivo a otros sectores: redistribuyendo dos terceras partes de este exceso se podría eliminar totalmente la pobreza (Ib., p.209). Se han propuesto modificaciones para elevar tal eficacia: si el énfasis estuviera en la pobreza absoluta, encaminar los esfuerzos hacia grupos objetivos en las zonas rurales; si estuviera en la pobreza relativa, el énfasis debería ser igual en las zonas rural y urbana o incluso mayor en la urbana, particularmente en el área metropolitana (Ib., p.40).

Como se desprende del cuadro No. 7, el subsidio promedio en los diferentes grupos de ingreso es muy semejante; la porción para los pobres es semejante a su peso relativo en la población, por lo cual el fuerte efecto redistributivo se origina en las diferencias marcadas de ingreso.

3. El comportamiento del gasto social

El contexto fiscal de los ochenta, marcado por el alto servicio de la deuda, la dependencia del financiamiento externo de organismos con sendas propuestas para sanear las finanzas públicas, y la precariedad del crecimiento económico, acarreo recortes presupuestarios en las instituciones encargadas del salario social. En el período 1975-1985 es notoria la caída real del gasto público destinado a políticas sociales, sucedida a partir de 1981. Únicamente en trabajo y seguridad social se superaron en 1985 los niveles de 1980. (Cuadros 4 y 5)

Los diversos sectores fueron afectados en una forma particular. Entre 1975 y 1981 todos los sectores sociales mantienen una estabilidad relativa en la proporción de recursos asignada. A partir de 1981 se aprecia una fuerte reducción; el sector más contraído es salud: pasa de captar un 26.4% del gasto en 1979, a un 17.1% en 1985. El sector vivienda, por su parte, se ve fuertemente contraído en 1982, cuando su participación desciende a un 1.5% del gasto público total, para recuperarse posteriormente, logrando ya en 1983 superar el porcentaje de 1975, al captar un 2.3% del total de recursos disponibles.

Medido en relación con la población total del país, se revela una considerable reducción del gasto en sectores sociales, fundamentalmente en educación y salud. Todos los sectores muestran en 1985 una disminución real por debajo del nivel de 1975, con excepción de vivienda, cuyo incremento es del 9.5%. Salud es el sector más afectado, con una disminución del 29% en esos diez años (MIDEPLAN, 1987a). Por otra parte, la voluntad de

contraer el gasto y racionalizar plazas en el sector público y sobre todo los efectos de la política salarial se han manifestado también claramente en este terreno: el gasto del gobierno central destinado a sueldos y salarios pagados a servicios sociales, de 1975 a 1985 se redujo de un 29.7% a un 14.3%. (Ib., p. 53)

Sobre el comportamiento reciente del gasto social, contamos sólo con estimaciones del Ministerio de Hacienda para el periodo 1983-1988 del gasto en servicios sociales y comunales, relativas a una muestra de 19 instituciones que representan un 80% del sector público no financiero. Ellas difieren notablemente de las cifras de MIDEPLAN, pues revelan un gasto social más reducido. Ateniéndose estrictamente a esta corta serie, sin embargo, se muestra una recuperación del gasto social en el periodo 1986-1988 respecto del gasto total; éste ascendió a 35.94%, 42.14% y 40.53% en los años respectivos, mientras que en el periodo 1983-1985 había girado en torno al 30%. La recuperación del gasto es general y constante en los servicios sociales fundamentales desde 1986, excepto en alcantarillado y en agua potable en 1987 y 1988, y en educación en 1988. Vivienda naturalmente muestra el incremento relativo más importante (Dirección general de presupuesto, 1989).

4. Vigencia de la universalidad en política social

La vocación de universalidad en materia de salud y de educación promovida por el Estado costarricense se ha visto cumplida solo parcialmente. El modelo de desarrollo vigente se ha caracterizado por una tendencia a concentrar beneficios en la región central del país y, a su vez, dentro de la región central existen diferencias importantes entre los distritos. En educación, por ejemplo, los niveles más bajos de escolaridad se localizan en un 69% de los cantones rurales, sobre todo en las regiones fronterizas. (UNESCO/CAP, p. 17)

La selectividad se ha realizado en Costa Rica mediante la creación de nuevos fondos para los programas, y no reasignando a políticas selectivas fondos antes destinados a políticas universalistas. Ambas orientaciones tienen un carácter complementario. La salud es un sector de orientación universal, y como hemos visto, de gran impacto redistributivo, pues un 37% del gasto beneficia a las familias pobres. Por esta razón plantearemos en esta oportunidad su derrotero reciente, que muestra claramente la vigencia de orientaciones universalistas en política social.

La disminución del gasto en salud fue notable. Para los años 1981 y 1982, el gasto per cápita en salud calculado en relación con el PIB experimenta respectivamente un decrecimiento del 28.8% y del 35.5%, para luego recuperarse levemente sin alcanzar los niveles anteriores (Sanguinetti, 1988a, p. 53). Correlaciones de los índices de variaciones anuales del PIB y

del gasto en salud muestran que el gasto en salud fluctúa sistemáticamente con mayor amplitud que el PIB : cuando hay una expansión de éste, el gasto en salud se expande a una tasa mayor, mientras que en periodos de contracción también su reducción es más pronunciada.

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) enfrentaba a inicios de la década un considerable déficit de operación relacionado con: la universalización de sus servicios a partir de 1973 ; el traspaso de los hospitales y clínicas en manos de la Junta de Protección Social hasta 1979 ; la deuda contraída por el Estado en su calidad de patrón que venía acumulándose hasta alcanzar en 1983 la suma de 2.027 millones de colones. (Güendell, 1988)

La incidencia de la disminución del gasto en los servicios no ha sido particularmente estudiada; el Colegio de médicos y cirujanos por su parte ha tipificado algunas de las deficiencias (Ib.). Se reconoce en la actualidad un "virtual deterioro en la calidad de la prestación " de los servicios de salud, cuya evidencia fundamental se ha dado en el área de atención primaria (salud rural y comunitaria, dental, alimentación y nutrición) y en la morbilidad de la población con enfermedades que habían experimentado un descenso notable (Mideplan, 1988, pp. 46-47).

Sin embargo sería unilateral hacer estimaciones sobre la prestación de los servicios únicamente a partir del gasto, cuya reducción no indica necesariamente una reducción total efectiva de los recursos disponibles. En el caso de la CCSS, cuyo volumen de gasto es predominante en el sector salud, se tomaron en medio de la crisis severas medidas para aumentar su eficiencia interna mediante una reducción de los costos hospitalarios y por consulta externa. La disminución real de los gastos de la CCSS entre 1980 y 1982 fue del 50%; en el caso del Ministerio de Salud de un 49%. En 1985, el gasto total de la CCSS era menor en un 24% que en 1979. Por otra parte, es interesante señalar que la recuperación del gasto iniciada en la CCSS en 1983 se hizo aumentando significativamente las recaudaciones: la cuota patronal pasó en 1983 de un 6.75% a un 9.25% de los salarios (Sanguinetti, 1988a, p.49) mostrando la orientación consensual de la política en un periodo de contracción económica.

En las constricciones presupuestarias en el sector salud se hace necesaria una distinción. El Ministerio de Salud y otras instituciones dependientes del presupuesto del Estado sufrieron sustanciales reducciones. La CCSS, por su parte, debido a su financiamiento autónomo logró consolidar su base financiera. Es así como los ingresos del seguro de enfermedad y maternidad han venido aumentando sisténáticamente desde 1983. Desde ese año hasta 1986 se dan tasas anuales de crecimiento del orden de 35,18, 14 y 6% respectivamente. Por la política de gasto se han presentado superávits: de 11 090 millones de colones recaudados

en 1985, se gastaron en servicios propios 9 206 millones; en 1986 los ingresos ascendieron a 12 840 millones y los egresos a 10 955 millones. En presencia de ambos fenómenos, la CCSS ha venido realizando transferencias crecientes al Ministerio de Salud (Ib., pp. 49 y 79). En relación con la deuda del Estado, ésta no ha sido enjugada; en 1986 ascendía a 4 100 millones (Güendell, 1988). Algunas medidas de contención del empleo contenidas en la Ley de equilibrio financiero, luego de protestas, fueron flexibilizadas con la intervención de la Asamblea Legislativa. (Ib.)

La actual situación de la CCSS debe ser relacionada también con las orientaciones políticas dominantes. Durante el gobierno de Carazo fracasó la tentativa de los médicos de privatizar la salud mediante la libre elección médica hospitalaria. A partir del gobierno de Monge, la tesis prevaleciente tampoco fue favorable a una indiscriminada privatización, sino a medidas de racionalización del gasto y de la prestación de los servicios (Ib.), conjugadas con el traspaso marginal de servicios a cooperativas. No se modificaron las orientaciones sobre la cobertura universal a la población, con base en una solidaridad redistributiva pues los aportes de los asalariados a la CCSS son proporcionales a sus ingresos y es muy importante el aporte patronal.

5. Políticas sociales selectivas

En los años setenta prevaleció una concepción universalista de la política social, pero se iniciaron algunas políticas, como la del IMAS y la creación del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares, destinadas fundamentalmente a los sectores de menores recursos. Inicialmente, los recursos del fondo provinieron del 37.5% de la recaudación del impuesto de ventas y de un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios (con excepción del Poder Ejecutivo, el Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones de asistencia médico social y de enseñanza superior estatales); los recursos del impuesto de ventas se han reducido, primero a un 20% y en 1978 a un 15%. De 1979 a 1984, los recursos reales mostraron una importante contracción (Picado, 1987, pp. 23-25) y se recuperan desde entonces (Valverde et. al., 1989, cuadro 2). Mediante el mecanismo de caja única, en el año 1986, sin embargo, el fondo tuvo una sensible baja en su capacidad de ejecución, al serle retirados sustanciales recursos. En 1988, se elevan de nuevo sensiblemente.

Debido al impacto de la crisis, durante el gobierno de Monge se hizo un esfuerzo selectivo con el Plan de compensación social, el cual incluyó aspectos de empleo, vivienda, nutrición y reforzó las actividades normales de las instituciones públicas que atendían previamente a esos sectores.

Se destaca en el decenio el cambio de prelación en políticas selectivas, fundamentalmente mediante la transferencia de recursos del fondo de asignaciones familiares desde programas de alimentación a financiamiento de viviendas populares.

a) En vivienda

La crisis hizo evidentes necesidades atendidas inadecuadamente. Todas las instituciones públicas financiadoras de vivienda habían sufrido una radical contracción crediticia a partir de 1980. Según datos oficiales, la demanda potencial de vivienda, clasificada de acuerdo con su capacidad de pago, se desagregaba en 1986 así: un 21% de familias sin capacidad de pago; un 40% de familias con capacidad de pago mediante soluciones mínimas especiales, y un 22% con capacidad mediante soluciones populares o económicas; ello implicaba un esfuerzo de financiamiento para que un 61% de la población pudiese adquirir una vivienda (Ministerio de vivienda, 1988b). La acumulación del déficit en vivienda para 1983, según cifras oficiales, afectaba a 270 mil familias. Ello tenía estrecha relación con el monto e impacto redistributivo del gasto social en vivienda, relativamente reducido y regresivo.

Se diseñó e implantó una radical reestructuración del sector, en la cual destacan dos rasgos: un nuevo sistema financiero nacional se constituye como eje y rector de los recursos, encabezado por una entidad centralizadora o coordinadora de los recursos; por otra parte, el Estado se retrae de la actividad de construcción. Se creó así a finales de 1986 el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, con el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) como ente rector, y se crearon dos fondos especiales: el Fondo nacional para vivienda (FONAVI), para crear recursos permanentes y del menor costo posible; el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) para las familias de escasos ingresos.

Para el FONAVI, se estableció que la CCSS debía mantener en depósitos a plazo un monto mínimo equivalente al 25% de sus inversiones transitorias. Para el FOSUVI, un 33% de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, más el 3% del Presupuesto Nacional de la República y de los presupuestos extraordinarios y a las donaciones. Se asignaron también al Banhvi las utilidades producto de la venta de lotería instantánea y 20 millones de US\$ de una donación de la AID. Hasta hoy se han presentado algunas dificultades para que el Estado cumpla con una transferencia fluida de sus obligaciones y para tener acceso a los fondos de la CCSS.

El FOSUVI financia el bono familiar de vivienda, crédito individual a largo plazo destinado a ampliar la capacidad de pago. Actualmente califican familias con ingresos iguales o menores a cuatro veces el salario mínimo de un obrero no especializado de la construcción.

Ello implicó una fuerte reasignación de recursos, lo cual tuvo repercusiones fundamentalmente en programas desarrollados por el fondo de asignaciones familiares, fundamentalmente en los comedores escolares.

El impacto redistributivo de las nuevas orientaciones en vivienda es notable. En 1988 el salario de referencia osciló entre 8 658 y 10 114 colones. Del número total de créditos del Bahnvi emitidos durante 1988, un 41.6% se asignó a familias con ingresos de menos de un salario mínimo; un 31.1% a familias con menos de dos salarios mínimos; un 15.4% con menos de tres salarios mínimos y sólo un 0.1% con cuatro o más salarios mínimos. La distribución de los montos crediticios es semejante, con excepción de las familias con menos de un salario que reciben un 34.9% y de las de tres o menos de cuatro, que elevan su participación a 19.4% (Bahnvi, 1988, p. 26). En 1988, del total de bonos otorgados por el FOSUVI, que ascendieron a 3 011, un 99% se otorgaron a familias con menos de un salario mínimo (Ib.), con un periodo de gracia de tres años.

De mayo de 1988 a setiembre de 1988 fueron construidas en el país un total de 46 462 viviendas (Ministerio de la vivienda, 1988a). La focalización del esfuerzo es notoria: en relación con 1986 se produjo en el segundo semestre de 1987 un crecimiento de la construcción en metros cuadrados del 35.35%; en el caso de la construcción orientada a la llamada vivienda de interés social, menor de 70 metros cuadrados, el aumento fue de un 84% (Ministerio de vivienda, 1988, p. 43). En el programa de erradicación de tugurios, a junio de 1989 se habían logrado 15 000 soluciones habitacionales, de las 18 000 proyectadas por la administración Arias para hacer frente a un 50% de las necesidades, las cuales giraban en torno a un 7% del inventario nacional de viviendas. Existen actualmente planteamientos sobre la necesidad de no descuidar la vivienda para los sectores medios.

b) En informática educativa

Como hemos visto, el sector educación y el de salud fueron los más sensiblemente afectados por las reducciones del gasto social; los gastos en la educación superior se han visto mucho menos afectados y por tanto se ha aumentado su participación relativa en el gasto total. Desde 1980, la proporción del gasto corriente en educación y salarios se ha elevado a un 98 y 99% del total, con el consecuente deterioro en los demás rubros. Entre 1980 y 1987, los salarios reales del personal docente se redujeron considerablemente: en preescolar y primaria en un 34.4%; en secundaria académica y técnica en cerca del 40%. (Sanguinetti, 1988); entre otros aspectos, ello ha conducido a menor oferta de nuevos maestros y a un déficit de maestros para cubrir plazas en áreas rurales y urbanas (UNESCO/CAP, p. 7). Por otra parte, pruebas de aprovechamiento académico en diversos niveles,

efectuadas en 1986 y 1987, mostraron la crisis de la calidad de la educación general en el país. Está sobre el tapete la urgencia de reformas para elevar la calidad académica.

En este marco es interesante la incorporación de la informática al sistema educativo, iniciada en 1987, con varios propósitos: desarrollar la creatividad y destrezas de pensamiento lógico; estimular el desarrollo de la inteligencia; actuar contra el acrecentamiento del abismo tecnológico respecto de los países desarrollados; crear una generación de costarricenses familiarizados con las nuevas tecnologías; contribuir al desarrollo del sector productivo; promover la democratización geográfica y hacer accesible esta oportunidad a niños de bajos ingresos (Fonseca, 1989).

La selectividad en cuanto a la población infantil es transitoria: está presente en el calendario de inclusión de las escuelas públicas del país al programa, en el cual se ha dado prioridad a las escuelas con población infantil de menos recursos. Se ha iniciado para la educación pública primaria, con un carácter comprensivo y altamente regionalizado.

Su infraestructura interinstitucional comprende al sector público, al privado nacional y extranjero apoyando iniciativas públicas, y a organismos internacionales. La Asamblea Legislativa declaró el programa de primer interés nacional y autorizó a instituciones públicas y privadas a apoyarlo. Creado por iniciativa estatal, ha sido desarrollado, administrado y financiado por la Fundación Omar Dengo, entidad privada, sin fines de lucro. Las computadoras son propiedad de la fundación y se prestan a las escuelas públicas de acuerdo con la selección establecida por el Ministerio de Educación, realizada con base en criterios regionales y de densidad de población en las 17 regiones educativas del país. Han confluído en el programa esfuerzos del Ministerio de Educación, de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, la Universidad estatal a distancia, de las comunidades, organizaciones de padres y juntas educativas. Se ha puesto gran énfasis en la formación de los educadores, como uno de los factores cruciales para lograr éxito.

Se trabaja con el lenguaje LOGO, lenguaje de programación de perfil pedagógico desarrollado por Seymour Papert, inspirado parcialmente en las ideas de Piaget. El LOGO parte de una idea de educación como construcción: el conocimiento no se transmite, se construye con el apoyo de otra gente, de una infraestructura material, cultural y social; el conocimiento debe crearse en la cabeza: el sistema por ello integra el proceso de juego, de creatividad y de conocimiento.

En abril de 1989, el programa cubría a 14% de los niños en enseñanza primaria (preescolar, I y II ciclo); en este año habrá al menos un laboratorio en setenta y nueve de los ochenta y dos

cantones del país. Para 1990 se desea cubrir al 42% de la población de primaria pública, hasta el sexto año (último de la primaria). Se planea introducir 4200 computadores, en tres fases:

| | | | |
|--------|-------------------|---------------------|---------------|
| 1988 | 60 laboratorios- | 1 200 computadores- | 63 000 niños |
| 1989 | 70 laboratorios- | 1 400 computadores- | 48 000 niños |
| 1990 | 80 laboratorios- | 1 600 computadores- | 72 000 niños |
| total: | 210 laboratorios- | 4 200 computadores- | 183 000 niños |

En cada clase hay en promedio 35 niños; en cada laboratorio 20 computadoras; los estudiantes trabajan en parejas un mínimo de dos períodos lectivos por semana.

En términos de la relación entre selectividad y universalidad en política social, este programa tiene rasgos novedosos: la selección de los más pobres no está orientada hacia lo asistencial o hacia las necesidades básicas -rasgo que puede estar asociado con las políticas de focalización- sino hacia la formación de recursos humanos con tecnologías de punta. Por otra parte, se pretende gradualmente ir avanzando hacia la universalidad.

c) Polémica en torno a la selectividad en programas de alimentación

Los programas de alimentación y nutrición han tenido un positivo impacto en el estado nutricional de la población infantil. A inicios de la década, aunque los programas no eran selectivos, mostraban un alto grado redistributivo. En las diferentes zonas del país, en valores absolutos, los coeficientes de progresividad (-0.78) resultaban ser de los más altos del gasto social: en mayor grado el programa de comedores escolares, seguido de los CEN-CINAI y de la repartición de paquetes de leche. (Trejos y Elizalde, 1985, p. 66).

Sin embargo, datos recientes sobre los beneficiarios han revelado, por ejemplo en el caso de los programas CEN-CINAI, un incremento de la desnutrición moderada y del sobrepeso. La reasignación del gasto del fondo de asignaciones familiares hacia la vivienda ha incidido notablemente en la calidad de estos servicios; los recortes presupuestarios realizados en los alimentos han reducido su eficiencia nutricional.

Por estas razones, además de realizarse actualmente evaluaciones para reestructurar los programas hacia un uso más eficiente de los recursos, está ganando terreno la idea de implantar una selectividad en la prestación de los servicios, orientada fundamentalmente hacia los cantones más pobres del país. Se afirma cumplir así cabalmente con los propósitos del fondo de asignaciones familiares, creado originalmente para políticas selectivas y no universales.

VII. ORIENTACIONES DE LA POLITICA SOCIAL EN CHILE

1. El nivel de vida de la población en el presente decenio

Diversos indicadores apuntan hacia un deterioro del nivel de vida de la población en la presente década. El consumo por habitante en 1987 fue menor en un 8% al de 1970; el poder adquisitivo de las remuneraciones cae a lo largo de la década y en 1987 fue un 15% inferior al de 1970. Entre 1982 y 1987, el poder adquisitivo del ingreso mínimo se redujo en más de un 40% (CIEPLAN, 1988). En 1985, 30% de los hogares de Santiago tenía un ingreso menor al costo de la canasta básica (Ffrench-Davis y Raczynski, 1987, p.41). Según un reciente estudio difundido por el Instituto Nacional de Estadísticas, de acuerdo con un enfoque nutricional de la pobreza, el 26,7% de las población del Gran Santiago vivía en 1988 en condiciones de pobreza y el 5,9% como indigentes (La segunda, 30.11.1989, p. 19). En 1983 en los barrios pobres, 87.000 familias vivían como allegados ante la imposibilidad de tener un hogar propio.

En cuanto a la tasa de la desocupación, entre 1974 y 1987 la tasa de desempleo mostró un valor promedio de un 20% de la fuerza de trabajo, alcanzando el valor máximo en 1983, cuando se elevó al 34,6%. (CIEPLAN, 1988).

Por su parte, indicadores positivos se reflejan en la tasas de escolaridad y en la reducción de la tasas de mortalidad infantil.

2. El comportamiento del gasto social

Es notoria una fuerte contracción real del gasto social. Este se redujo bruscamente, sobre todo de 1975 a 1976, recuperándose a partir de 1977 y recuperando en 1980 los niveles reales de inicios de la década del setenta, con la consiguiente reducción per cápita, que se conserva hasta hoy día. (Cuadro No.8)

Entre 1974 y 1985, el gasto social per cápita disminuyó en educación, salud y vivienda a niveles inferiores a 1970: en educación, la caída osciló entre el 10 y el 25%; en salud, entre un 35 y un 45%; en vivienda, entre un 30 y 50%. En previsión, el gasto sufre un aumento desde 1981, luego de haberse mantenido

entre 1974 y 1980 por debajo del nivel de 1970, se eleva entonces en un 8% por encima del de 1970; se afirma que ello debido a la elevación del número de pensionados. (CIEPLAN, 1988)

3. El impacto redistributivo de la política social

En un estudio de 1983, dentro del total de subsidios, destacan claramente seguridad social con un 56.4%, educación que alcanza casi un 26%, y salud con un 12.3% (Petrei, 1987, p. 35). lo cual se refleja en su importancia dentro del gasto gubernamental, respectivamente del 28.1%, 12.9% y 6.1%. (Ib., p.36). El coeficiente de Gini de la distribución del total de subsidios es más alto que en países como Costa Rica, Argentina, Uruguay y se eleva al 0.1301 (Ib., p. 42). Las diferencias relativas de los diferentes subsidios y su importancia distributiva son las siguientes:

| Educación | Salud | Seguridad Social | Vivienda | Alcantarillado y agua |
|-----------|---------|------------------|----------|-----------------------|
| -0.1062 | -0.0571 | -0.0847 | -0.0302 | -0.0034 |
| 1 | 3 | 2 | 4 | 5 |

Los sectores más desposeídos, que conforman el primer quintil de ingreso, recibieron un 25.8% de los subsidios en educación -con grandes diferencias dentro de la misma, ya que de la destinada a educación superior sólo un 5.5%; un 22.2% de los de salud; un 6.2% de los de seguridad social; un 42.8% de los de vivienda y un 14.6% de los de agua y alcantarillado. (Petrei, *passim*)

Tanto educación como salud actúan contrarrestando la pobreza, mientras que el impacto de la vivienda hacia los sectores pobres por escasez de recursos y fallas diversas es muy débil. El sector de la seguridad social no beneficia a los más pobres, fundamentalmente debido a los rasgos del sistema de jubilaciones. En términos globales, hay un marcado sesgo del gasto social hacia la región metropolitana, en detrimento de las áreas rurales. (Rodríguez, 1984)

Se calcula que del gasto social total, un 15% se ha destinado a combatir la extrema pobreza. Considerando las dimensiones de ésta, por esa razón se afirma que su cobertura es insuficiente. Hay evidencias de ello en la propia prestación de servicios; por ejemplo, en la entrega de alimentos a escolares, en algunas escuelas las maestras se ven obligadas a rotar la entrega de porciones a los alumnos. (Vergara, 1989)

Existen quince programas selectivos contra la pobreza, los cuales cubren diversos ámbitos: programa de alimentación escolar (PAE); programa de alimentación complementaria (PNAC);

subsidio único familiar (SUF); pensiones asistenciales (PASIS); atención preescolar a cargo de la Junta nacional de jardines infantiles (JUNJI) y educación básica; subsidios habitacionales; atención gratuita de salud a indigentes y personas de escasos recursos 18/

Las filtraciones de los programas selectivos son muy altas. De los cinco programas principales, en promedio solo algo más de la mitad favorecen a los hogares más necesitados -considerados como el 30% inferior de escala de ingresos- (Ib.).

El grado de selectividad efectiva varía de programa a programa: el SUF es el más alto con 67.3%, seguido del PAE con 60.7%, el PASIS con un 53.4%, el PNAC con 49.5%; salud con 48.7%; la educación preescolar con 44.9% y marginalidad habitacional con 27.9%. (Ib.; ver cuadro No. 9)

El impacto redistributivo de algunos programas es muy grande. Por ejemplo, según una encuesta del año 1985 (CASEN), para el 30% de hogares chilenos que no podían satisfacer las necesidades mínimas de alimentación, obtener el SUF representaba elevar en un 57% el ingreso familiar per cápita. Sin embargo, el ingreso monetario de las familias de los tres deciles más bajos de ingreso tampoco alcanzaba con el subsidio a cubrir el consumo de la canasta básica (Haindl y Weber, 1986) y además la cobertura del SUF ha sido restringida (Vergara, 1989). En el caso de los subsidios de empleo, el PEM ha sido el más selectivo y de mayor incidencia redistributiva (Ib.).

Pese a las diferentes limitaciones, mediante estos programas se ha logrado una mayor atención a los sectores de menores ingresos, aunque relativizada por las orientaciones concentradoras de las remuneraciones, del desempleo y la propiedad de los activos. Por ejemplo, si comparamos esas cifras en una forma aproximativa a la situación en Chile en la década del sesenta: las familias más pobres -consideradas en ese caso como aquellas con menos de dos sueldos vitales- captaban el 45.5% de los beneficios, mejorando en un 28% su participación en la distribución original del ingreso. (Foxley et. al., 1980, p. 82).

Ahora bien, junto con estos progresos en la selectividad, otras reformas de la política social, sin embargo, han hecho disminuir el impacto redistributivo de los programas, fundamentalmente en el caso del sector salud y del sistema previsional.

4. Reformas en política social

Al sector salud, incluyendo recursos públicos y privados, en 1986 se dedicaba la misma proporción del PGB (alrededor del 4%) que a inicios de la década. Pero el aporte estatal ha caído drásticamente, siendo este rasgo el cambio principal y

consistente a lo largo de la década. En 1987, era menor que en 1970: desde 1980 su caída en términos reales fue del 35%. (Arellano, 1987). Este cambio en la forma de financiamiento acarreó un aumento de la cotización obligatoria, en el caso de los grupos medios y bajos y probablemente una disminución de la de los de altos ingresos. (Ib., p. 15).

Ello ocurrió en el marco de una reorganización del Servicio Nacional de Salud con orientación privatizadora, mediante su desmembramiento en 27 servicios regionales, administrados autónomamente y con criterios de rentabilidad y competencia cuyo aporte fiscal se basa en la facturación de las atenciones prestadas. También se fortaleció la medicina privada con la creación en 1981 de las ISAPRES, instituciones de salud previsual que ofrecen servicios a cambio de una contribución obligatoria correspondiente al 7% de la remuneración imponible. Desde 1986, por otra parte, se traspasó al usuario el pago de las atenciones en el sistema de salud pública estableciendo la gratuidad para quienes no cuentan con la capacidad de pago suficiente. (Vergara, 1989)

En el ámbito educacional, desde 1979 se promovió el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades, quienes a su vez pueden transferir su administración a entidades privadas. Las escuelas municipales y particulares gratuitas reciben una subvención estatal por cada alumno. El personal docente de la educación pública vió modificadas también sus condiciones laborales, perdiendo sus garantías laborales; entre otras, la estabilidad funcionaria, los escalafones de remuneración, la asignación de título, el sistema de ascenso y calificaciones y el pago completo de licencias médicas.

En 1980, la reforma previsional sustituyó al antiguo régimen de reparto por uno de capitalización individual, administrado por el sector privado mediante las administradoras de fondos previsionales (AFP). El trabajador puede optar entre ambos sistemas; los beneficios de las AFP equivalen a los aportes realizados.

5. Orientaciones en materia de selectividad

a) La identificación de los beneficiarios

Los programas están estructurados para brindar subsidios en forma individual sobre la base de postulaciones. El instrumento utilizado para identificar a los beneficiarios, y asignar los subsidios es la Ficha CAS (ficha de estratificación social).

Se trata de un índice global, con rangos muy estrechos, a pesar de que se pretende delimitar grupos focales y asignar subsidios en razón de vulnerabilidades muy diversas. Por otra parte, la ponderación global permite exclusión del beneficio

de personas con carencias agudas en ciertas dimensiones y tiene baja capacidad discriminatoria local y regional (Vergara, 1989). El número de hogares a los que se han asignado puntajes críticos de acuerdo con la ficha CAS se ha mantenido en reserva. (Ib.)

La encuesta no contiene la información suficiente para la puesta en práctica de los programas, por lo cual se ha completado la información con antecedentes sectoriales adicionales, pero en una forma asistemática. Se pretendía inicialmente que el índice CAS fuera una fuente de información sobre características de la población objetivo y la magnitud de las carencias, pero sus deficiencias han impedido tal uso. Algunos instrumentos tradicionales de selección de beneficiarios -como la intervención de los maestros en los programas de alimentación- mostraron, por el contrario, una mayor eficacia selectiva. (Ib.)

La encuesta mide la indigencia indirectamente: características de la vivienda, nivel de escolaridad, actividad del responsable de la mantención del hogar, sin contemplar información sobre el ingreso de los hogares. Se han detectado deficiencias graves en los procesos de recolección de datos, debido al empleo de personas de baja escolaridad, y a la ausencia de mecanismos de control sobre los municipios. También debido a respuestas sesgadas de los potenciales beneficiarios, por su conocimiento de los mecanismos de selección. (Ib.)

b) La institucionalidad

Mayor eficiencia e impacto muestran los programas insertos en ámbitos en los cuales existía experiencia acumulada de organismos y en los cuales se han introducido modificaciones (PAE; JUNJI). Por el contrario, cuando se han tratado de implantar programas desarticulando estructuras anteriores sin una alternativa clara, ha habido grandes problemas administrativos y burocráticos. (Ib.)

Se han concentrado funciones y responsabilidades en algunas instituciones como los departamentos sociales de las municipalidades, sin dotarlas de los recursos humanos y materiales pertinentes. Estas juegan un importante papel en la ejecución de los programas en aspectos como la red de información sobre los beneficiarios; sin embargo, el diseño y la ejecución de las políticas son resueltos en una forma altamente centralizada, que impide adaptaciones a las realidades comunales y mejorar el establecimiento claro de prioridades y de recursos presupuestarios. (Ib.)

Ha existido complicaciones en la prestación de servicios debido a falta de selectividad respecto de los bienes entregados. Por ejemplo, debido a una entrega excesivamente diversificada de alimentos que ha complicado la administración del programa sin justificación, y causado confusión en usuarios y encargados del reparto de alimentos.

Ha habido falta de continuidad y arbitrariedad en las normas de aplicación y en los criterios de focalización, en los procedimientos de selección, las modalidades de entrega

c) Relación con otros programas gubernamentales

Las intervenciones nutritivas se han integrado estrechamente con la atención primaria materno-infantil. También la JUNJI promueve una integración del niño y de la familia. Se afirma, sin embargo, que los programas muestran falta de coordinación y de integración, desatendiendo la complementareidad de las diferentes necesidades básicas. Por ej. se da deserción prematura de centros de atención parvularia, en centros con insuficiente aprovechamiento de la capacidad instalada, debido a falta de ingresos para adquirir ropas y útiles para los niños, o por deficiencias de nutrición y de salud (Vergara, 1989).

En el caso de los programas de empleo de emergencia (PEM y POJH), segmentos de la población se han vuelto dependientes del Estado, ante la ausencia de políticas destinadas a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los más pobres. Por ejemplo, en su marco no hay programas de capacitación o de aprendizaje, ni se dan apoyos financieros o de asistencia técnica para el desarrollo de actividades propias. En el caso de la capacitación mediante becas del Servicio nacional de capacitación y empleo, cursos desvinculados de la realidad laboral han conducido a que la inmensa mayoría de sus participantes continúen cesantes. (Ib; también señalado por Demery y Addison, 1987)

En ocasiones, se ha dado un vínculo perverso entre los programas selectivos y su contexto; por ejemplo en relación con la elevada tasa de desempleo. Es así como en programas selectivos educativos, en lugar de proceder a contrataciones normales se han contratado educadores desocupados, mediante el PEM y el POJH, con remuneraciones y condiciones de trabajo que inciden en un claro abaratamiento de la prestación de servicios. (Vergara, 1989)

Debido a la severa contracción del gasto social, en ocasiones los programas selectivos no se han establecido mediante recursos adicionales. Ello a veces ha acarreado consecuencias negativas; por ejemplo, se han descuidado intervenciones nutritivo-alimentarias de tipo preventivo de programas con cobertura universal, cuyas restricciones se muestran tanto en la cobertura como en la disminución de los subsidios. (Ib.)

NOTAS

1/ Ver, por ejemplo, la periodización del Estado de bienestar en Brasil realizada por Draibe, 1988, pp. 18-24.

2/ Vale la pena en ese sentido, comparar las propuestas nacionales y sectoriales del Banco Mundial para percibir sus matices. Aún cuando éstos naturalmente se relacionan con problemas y contextos específicos, sería interesante indagar hasta qué punto expresan también el impacto de formas de negociación de cada gobierno con el Banco.

Llaman la atención, por ejemplo, ciertas afirmaciones sobre Costa Rica, país donde han prevalecido políticas sociales de naturaleza universal, y donde tales puntos fueron objeto de polémica en las negociaciones sobre ajuste estructural. El Banco reconoce los progresos en materia social y tras analizar los problemas relativos a servicios y recursos, propone introducir, como es típico, medidas de focalización sectoriales. Pero al referirse a la educación, donde se propone acceso universal a educación primaria y secundaria y entrenamiento de la fuerza de trabajo on-the-job, resulta llamativo su enfoque sobre las ventajas comparativas de la mano de obra en Costa Rica, en cuanto a que ellas residen en la calidad de los recursos humanos y no en los bajos salarios (Banco Mundial, 1988b,p.V)

3/ Respecto de cifras comparadas sobre gasto social como las incluidas en el estudio de Petrei (1987), provenientes del informe citado del FMI y también utilizadas anualmente en el informe anual del BID, es necesario expresar las siguientes reservas:

a- al considerar únicamente al gasto de los gobiernos centrales, se pueden disfrazar aspectos importantes. Cruciales resultan, por ejemplo, subestimaciones del gasto social público en países donde su ejecución presupuestaria es descentralizada. Para ilustrar esto, tomaremos el caso de Costa Rica: entre 1975 y 1985 la participación del gobierno central en el gasto público total oscila en un rango que va únicamente del 33% a casi el 40%. En el caso del gasto social, debido al papel de las instituciones autónomas, ello es más importante en una forma variable según el sector. En el sector salud, destaca la CCSS, institución descentralizada que concentra gran parte de los recursos; por ejemplo, en 1985 su aporte fue de un 66% de los gastos en salud. En los datos globales restringidos a gobierno central, esta subestimación resulta grave (Calculado a partir de MIDEPLAN, 1987, cuadros 1 y 3).

b- debido a las eventuales subestimaciones o a otros problemas que pueden encerrar los datos globales, resultaría inadecuado relacionar la eficacia redistributiva del gasto social que se investiga y comprueba respecto de los subsidios, con tales dimensiones del gasto. Aunque en Petrei no esté planteado así, la introducción global hecha con los datos del gobierno central y con los que se realizan comparaciones, podría dar pie a este equívoco.

4/ Ver Colclough, 1980, p.19. Un estudio reciente sobre Brasil propone en educación como medida fundamental reducir el subsidio estatal a la educación superior e incrementar los recursos para la educación media y universitaria, World Bank, 1987a, p. 64.

5/ Para hacer este planteamiento nos fueron sugerentes afirmaciones de Oszlak, 1974, pp.24 y 25, sobre la intervención del Estado

6/ Un análisis del gasto social en Brasil realizado por el Banco Mundial manifiesta que gran parte del gasto en salud en Brasil se destina a bienes privados, como servicios de operaciones del corazón y diálisis que benefician, se afirma, solo a individuos y reducen el acceso a otros servicios públicos. World Bank, 1988, p.4. Una distinción semejante en una propuesta del Banco para toda América Latina está en Banco Mundial, 1987b, pp. 697 y 700.

7/ Se expresa allí una antigua perspectiva sobre política social que tiene como consecuencia, paradójicamente, una política residual, con metas meritocráticas. De acuerdo con los méritos individuales, cada uno podrá satisfacer sus necesidades en el mercado. Desde allí, los objetivos redistributivos del Estado de bienestar se denominan "igualitarismo" y se analizan negativamente. Como afirma Hayek (1985, p. 158, traducción A.S.): "Mientras que la igualdad ante la ley -el tratamiento de todos por el gobierno de acuerdo con las mismas reglas- me parece una condición esencial de la libertad individual, aquel tratamiento diferente necesario para ubicar en el mismo lugar a gente que es individualmente muy distinta me parece no solo incompatible con la libertad personal, sino altamente inmoral. Pero esta es la clase de inmoralidad hacia la cual se está moviendo la democracia ilimitada."

8/ Vicente Navarro, 1989, destacado experto, profesor de política de salud en la Universidad de John Hopkins y presidente de la Asociación internacional de política de salud, plantea claramente esos y otros interesantes aspectos, comparando los EUU y Canadá. Ver también The Economist, 1989, pp. 21-24.

9/ Para estos planteamientos sobre la distinción entre políticas económica y social partimos de Cohen y Franco, 1988, pp.25-29, con ciertas modificaciones nuestras.

10/ El vínculo de estos tres elementos es planteado por T.H. Marshall, 1972, en "Value Problems of Welfare Capitalism", Journal of Social Policy, Cambridge

11/ Por estas razones, algo desconcertante resulta la positiva evaluación del Banco Mundial sobre programas de lotes con servicios en El Salvador, si mantenemos en el horizonte el comportamiento de los salarios en ese país -congelados por ley durante varios años- y el gasto público en armamento. Ver Bamberger et. al., 1982.

12/ Nuestra pretensión, quizá no cumplida, es realizar una especulación dirigida. Al usar en otro campo el concepto efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante, tomamos de este concepto, únicamente sus predicados de orden superior, es decir, los que "predican algo de propiedades o relaciones. Ejemplos de estos predicados de orden superior pueden ser 'relación

simétrica' y 'propiedad biológica'." (Bunge, 1896, p.268). Indagando en homologías de relaciones, "exportamos" estos predicados de orden y relaciones hacia otro campo (Ib., p. 226). En esta forma el concepto, resignificado en otro campo, sirve para crear uno nuevo. Seleccionamos ese concepto original porque sus connotaciones crean un trasfondo adecuado para lo que deseamos expresar; el nuevo concepto evoca aspectos relacionales del original que pueden facilitar el diálogo sobre política social. Como se reconocerá, algunas formulaciones sobre el nuevo concepto son una paráfrasis de formulaciones relativas al original, realizadas por Hirschman, 1973 y 1984

13/ La distinción planteada originalmente para targeting la hemos tomado de Glewwe y Kanaan, 1989, estudio financiado por el Banco Mundial, de carácter no oficial, p. 22

14/ Con muy ligeras modificaciones, para efectos de esta distinción, retomamos la planteada originalmente para una estrategia de targeting en Glewwe y van der Gaag, 1988, pp. 28 y 29.

15/ Criterios expresados por Vergara, 1989, como orientaciones alternativas de la focalización en Chile, que estimamos de relevancia general

16/ Ver nota 15

17/ Ver nota 15

18/ Ver descripción en Haindl y Weber, 1986 y Vergara, 1989

BIBLIOGRAFIA

Oscar Altimir, 1988, "Desarrollo y equidad en América Latina: un intento de racionalización", ponencia al Seminario CEPAL-FLACSO-ILPES sobre Opciones de desarrollo social para los años noventa, San José, noviembre

José Pablo Arellano, 1987, "La salud en los años 80: análisis desde la economía", Notas técnicas CIEPLAN No. 100, Santiago, agosto

BAHNVI, 1988, Memoria 1988

Michael Bamberger, Edgardo González-Polio, Ummay Sae-Hau, 1982, "Evaluation of Sites and Service Projects. The Evidence from El Salvador", World Bank Staff Working Papers No. 549, Washington D.C.

Banco Mundial, 1987a, Protección de la población pobre durante periodos de ajuste, Documento preparado por el personal del Banco Mundial para su consideración por el Comité para el desarrollo en su reunión de abril

_____, 1987b, "El financiamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma", Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103.No 6, Washington D.C., diciembre

Mario Bunge, 1986, La investigación científica, Ariel methods, México, 3a reimpresión

CEPAL, 1986, Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza, LC/ G.1448 (Conf.79/4), diciembre

CIEPLAN, 1988, "Balance económico social del régimen militar", Apuntes CIEPLAN No. 76, diciembre

Lionel Demery y Tony Addison, 1987, The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment, The World Bank, Washington

Nicolás Flaño, 1989, "Avances del FIS", Guatemala, mimeo, octubre

Peter Flora and Jens Alber, 1987, "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", en Peter Flora and Arnold Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, Transaction Books, New Brunswick, 3a edición

Rolando Franco, Eduardo Palma y Carlos Vergara, 1989, "El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social", Cuadernos de ciencias sociales No. 21, Flacso, San José

Ricardo Ffrench-Davis y Dagmar Raczynski, 1987, "The Impact of Global Recession on Living Standards: Chile", Notas técnicas CIEPLAN No. 97, Santiago, marzo

Clotilde Fonseca, 1989, "La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica", Praxis No. 35-38, Heredia, julio-diciembre

Julio Frenk, 1987, "El financiamiento como instrumento de política pública", Boletín de la oficina sanitaria panamericana, Vol 103, No. 6, diciembre

Guillermo García-Huidobro et. al., 1989, Anexo estadístico y metodológico, PREALC, San José, junio

_____, 1989a, Costa Rica: los desafíos de la profundización de la democracia en los años noventa, PREALC, San José, setiembre

Vic George and Paul Wilding, 1985, Ideology and Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, London, 2a edición revisada.

Paul Glewwe y Jacques van der Gaag, 1988, "Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Information and Policies", LSMS Working Papers No. 48, The World Bank, Washington D.C.

Paul Glewwe y Oussama Kanaan, 1989, "Targeting Assistance to the Poor Using Household Survey Data", WPS No. 225, The World Bank, Washington D.C., junio

Ludwig Güendell, 1988, "Crisis y estabilización financiera en el Seguro Social de Costa Rica", mimeo, San José

Erik Haindl y Carl Weber, 1986, "Impacto redistributivo del gasto social", Documento serie de investigación No. 79, Dpto economía Universidad de Chile y ODEPLAN, , Santiago, diciembre

Lloyd Harbert and Pascuale L. Scandizzo, 1979, "Food Distribution and Nutrition Intervention. The Case of Chile", World Bank Staff Working Papers, Number 335, Washington D.C., junio

F.A. Hayek, 1985, New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas, Routledge & Kegan Paul, Londres

Hugh Heclo, 1987, "Toward a New Welfare State?", en Peter Flora and Arnold Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, Transaction Books, New Brunswick, 3a edición

Albert Hirschman, 1973, La estrategia del desarrollo económico, FCE, México

_____, 1977, Salida, voz y lealtad, FCE, México

_____, 1984, "El desarrollo desde el punto de vista de los enlaces generalizados, con referencia específica a los bienes básicos", en De la economía a la política y más allá, FCE, México

Jorge Katz y Alberto Muñoz, 1988, Organización del sector salud : puja distributiva y equidad, Centro editor de América Latina, Buenos Aires

Douglas H. Keare, Scott Parris, 1982, "Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor. Principal Findings", World Bank Staff Working Papers, Number 547, Washington D.C.

John Lewis, 1988, "Strengthening the Poor: Some Lessons for the International Community", en John Lewis et. al., Strengthening the Poor: What have we learned?, Transaction Books, New Brunswick, Washington

Stephen Malpezzi, Stephen Mayo, with Daniel Gross, 1985, "Housing Demand in Developing Countries", World Bank Staff Working Papers No. 773, Washington D.C.

Gérard Martin, "Les politiques sociales en France. Crise et mutation", en Helga Nowotny (ed.) Thought and Action in Social Policy. Social Concerns for the 1980s, European Centre for Social Welfare Training and Research, Viena

Alfonso Mata Estrada et. al., s.f., Diagnóstico sobre el funcionamiento de programas de alimentación a grupos de Costa Rica, San José, mimeo

MIDEPLAN: Ministerio de planificación nacional y política económica, 1987, "El gasto público en los sectores sociales: aspectos metodológicos", Documento 9 del sistema de indicadores sociales, San José, julio

_____, 1987a, "Costa Rica: diferencias geográficas en el nivel de desarrollo social", Documento 10 del sistema de indicadores sociales, San José, julio

Ramesh Mishra, 1984, Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare, Macmillan Publishers LTD, Londres, segunda edición reimpresa

Vicente Navarro, 1989, "A National Health Program Is Necessary", Challenge Vol. 32. No.3, mayo-junio

Oscar Oszlak, 1974, "Capitalismo de Estado: ¿alternativa o transición?", CLAD, Seminario latinoamericano Las empresas públicas y sus relaciones con el gobierno central, Caracas, noviembre

Amalio Humberto Petrei, 1987, El gasto social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina, Serie Documentos No.6 ECIEL, Córdoba- Río de Janeiro

Margarita Petrera ,1987, "Eficacia y eficiencia de la seguridad social en relación con el ciclo económico: el caso peruano". Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. 103.No 6, Washington D.C.,diciembre

Xinia Picado Gattgens, "El programa de comedores escolares: análisis evaluativo de una política social", Documento de trabajo No. 105 IICE, abril

Robert Pinker, 1980, The Idea of Welfare, Heinemann, Londres, primera edición reimpresa

Dagmar Raczynski,1986, "¿Disminuyó la "extrema pobreza" entre 1970 y 1982?", Notas técnicas CIEPLAN No 90,Santiago, diciembre

Bertrand Renaud, 1984, "La vivienda y las instituciones financieras en los países en desarrollo", Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 6585, Washington D.C.

Roy Rivera y Ludwig Güendell, 1988, "Orden y política social en Costa Rica", ponencia al taller regional "Crisis y política social en Centroamérica. Tendencias y perspectivas", CSUCA y CUIIC, mimeo, El Salvador, octubre

Jorge Rodríguez,1984, "El papel redistributivo del gasto social: Chile", 1983, CEP, Documento de trabajo No. 40, diciembre

Gabriel Roth,1987, The Private Provision of Public Services in Developing Countries, Published for the World Bank, Oxford University Press, Oxford

Jorge A. Sanguinetti, 1988, La educación general en Costa Rica: la crisis y sus posibles soluciones, Informe final del proyecto de asistencia técnica Ministerio de planificación/ Banco Mundial préstamo 2519, componente No. 4, San José, marzo

_____, 1988a, La salud y el Seguro Social en Costa Rica, borrador del informe final del proyecto de asistencia técnica Ministerio de planificación/ Banco Mundial préstamo 2519, componente No. 3, San José, junio

Secretaría de desarrollo y asistencia social de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile,1986, "Chile: estrategias e instrumentos de desarrollo social", CEPAL LC/R.557 (Sem.35/14),Lima, noviembre

Marcelo Selowsky, 1979, "Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America", World Bank Staff Working Papers, No. 335, Washington D.C., junio

Ana Sojo, 1989, "Las políticas sociales en Costa Rica", Revista de la CEPAL No.38, Santiago

Juan Diego Trejos y María Laura Elizalde, 1985, "Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social", Documentos de trabajo IICE No 90, San José, noviembre

Juan Diego Trejos, 1989, Pobreza y política social en Costa Rica, mimeo, San José

UNESCO/CAP, s.f., Costa Rica: estudio prospectivo sobre escolarización, alfabetización y calidad de la educación (síntesis), San José

José Manuel Valverde, Boris Jean Pierre, Cristina Araya, 1989, "Análisis de programas sociales. Dirección general de desarrollo social y asignaciones familiares", Documento de trabajo CSUCA-IIS UCR, mimeo, noviembre

Pilar Vergara, 1989, Las políticas contra la extrema pobreza en Chile, mimeo, Santiago

Maureen Woodhall, 1983, "Student Loans as a Means of Financing Higher Education. Lessons from International Experience", World Bank Staff Working Papers No. 599, Washington D.C.

World Bank, 1987, Policies for Reform of Health Care, Nutrition and Social Security in Brazil, World Bank Staff Working Papers, Washington D.C.,

_____, 1988a, "Brazil. Public Spending on Social Programs; Issues and Options", World Bank Report No. 7086-BR. Documento del Banco Mundial para uso oficial en dos volúmenes, volumen 1 Washington D.C., mayo 27

_____, 1988b, Costa Rica. Country Economic Memorandum, World Bank Report No. 7481-CR. Documento del Banco Mundial para uso oficial, Washington D.C., diciembre

ANEXO CUADROS

Cuadro 1

Distribución del ingreso y distribución
de los subsidios totales

| | Coeficientes de Gini del: | | | |
|---------------|---------------------------|-----------------|------------------|-----------------------|
| | Ingreso conven. | Ingreso neto | Ingreso bruto | Total de subsidios |
| Argentina | 0.3217 | 0.3367 | 0.2760 | 0.0597 |
| Costa Rica | 0.3683 | 0.3714 | 0.3010 | 0.0153 |
| Chile | 0.5058 | 0.5526 | 0.4143 | 0.1301 |
| R. Dominicana | 0.4225 | 0.4274 | 0.3958 | 0.0525 |
| Uruguay | 0.3454 | 0.3852 | 0.3043 | 0.0957 |

Fuente: Petrei, 1987, Cuadro 5.2.1.

Cuadro 2

Proporción de los gastos sociales por sectores en relación al PBI
-En porcentajes-

| | Año | G. total | G. social | Educación | Sanidad | Seg. social | Vivienda |
|---------------------------|------|----------|-----------|-----------|---------|-------------|----------|
| TOTAL DE PAISES | | | | | | | |
| Promedio simple | | 32.13 | 12.90 | 4.22 | 2.39 | 5.82 | 0.58 |
| D. estándar | | 12.64 | 9.02 | 1.85 | 1.92 | 6.91 | 0.58 |
| PAISES INDUSTRIALIZADOS | | | | | | | |
| Promedio simple | | 41.8 | 25.3 | 4.8 | 4.3 | 15.2 | 1.0 |
| D. estándar | | 10.2 | 7.7 | 1.7 | 2.4 | 5.8 | 0.6 |
| Alemania, Rep. Federal de | 1982 | 50.0 | 33.7 | 4.2 | 8.1 | 19.4 | 1.9 |
| Australia | 1982 | 34.3 | 18.9 | 5.6 | 4.9 | 7.5 | 0.8 |
| Austria | 1982 | 50.5 | 32.3 | 5.5 | 6.1 | 19.2 | 1.5 |
| Bélgica | 1982 | 55.5 | 32.0 | 7.7 | 0.9 | 22.7 | 0.6 |
| Canadá | 1982 | 24.2 | 10.9 | 0.8 | 1.2 | 8.4 | 0.5 |
| Dinamarca | 1981 | 59.2 | 39.3 | 8.4 | 5.8 | 23.3 | 1.8 |
| España | 1982 | 30.0 | 21.3 | 2.1 | 0.2 | 18.8 | 0.3 |
| Estados Unidos | 1982 | 37.3 | 19.6 | 5.3 | 4.2 | 9.6 | 0.5 |
| Finlandia | 1982 | 30.7 | 17.0 | 4.3 | 3.3 | 8.6 | 0.8 |
| Francia | 1982 | 48.6 | 34.0 | 4.5 | 6.5 | 20.7 | 2.4 |
| Holanda | 1982 | 58.3 | 36.9 | 6.8 | 6.8 | 21.9 | 1.5 |
| Islandia | 1982 | 32.0 | 16.6 | 4.2 | 6.7 | 5.2 | 0.5 |
| Italia | 1982 | 48.8 | 25.9 | 4.3 | 5.2 | 16.1 | 0.3 |
| Luxemburgo | 1982 | 33.8 | 24.0 | 4.4 | 0.9 | 17.9 | 0.9 |
| Noruega | 1982 | 38.3 | 21.0 | 3.3 | 4.1 | 13.1 | 0.6 |
| Nueva Zelanda | 1982 | 40.0 | 22.4 | 5.1 | 5.4 | 11.7 | 0.2 |
| Suecia | 1982 | 43.9 | 27.2 | 4.4 | 0.9 | 20.6 | 1.2 |
| Suiza | 1982 | 37.0 | 21.7 | 5.2 | 5.6 | 9.7 | 0.9 |
| PAISES DE INC. MED. ALTOS | | | | | | | |
| Promedio simple | | 33.5 | 13.2 | 4.0 | 2.3 | 6.2 | 0.6 |
| D. estándar | | 12.4 | 6.0 | 1.4 | 1.4 | 5.4 | 0.6 |
| Argentina | 1982 | 28.3 | 11.3 | 2.9 | 1.1 | 7.2 | 0.1 |
| Barbados | 1982 | 30.5 | 15.6 | 5.8 | 3.3 | 5.4 | 1.2 |
| Brasil | 1982 | 20.8 | 9.9 | 1.0 | 1.6 | 7.3 | 0.0 |
| Chile | 1982 | 34.4 | 22.7 | 5.1 | 2.3 | 14.4 | 0.9 |
| Chipre | 1982 | 29.8 | 12.4 | 3.6 | 2.2 | 5.0 | 1.6 |
| Corea | 1982 | 19.1 | 5.9 | 3.7 | 0.3 | 1.8 | 0.0 |
| Fiji | 1982 | 27.5 | 9.0 | 5.7 | 2.3 | 0.8 | 0.2 |
| Grecia | 1981 | 41.5 | 20.7 | 3.4 | 4.3 | 12.4 | 0.6 |
| Israel | 1982 | 79.4 | 27.2 | 6.7 | 3.4 | 16.9 | 0.1 |
| Malasia | 1981 | 39.5 | 11.8 | 6.3 | 1.7 | 1.6 | 2.3 |
| Malta | 1982 | 37.9 | 20.8 | 3.2 | 3.9 | 13.5 | 0.2 |
| México | 1982 | 30.0 | 7.5 | 3.9 | 0.4 | 3.2 | 0.1 |
| Panamá | 1982 | 38.3 | 13.0 | 4.2 | 4.9 | 3.2 | 0.8 |
| Singapur | 1982 | 22.0 | 6.2 | 4.2 | 1.4 | 0.3 | 0.2 |
| Siria | 1981 | 38.1 | 7.5 | 2.7 | 0.4 | 3.1 | 1.2 |
| Trinidad y Tobago | 1981 | 30.3 | 8.4 | 3.4 | 1.8 | 1.8 | 1.4 |
| Uruguay | 1982 | 29.7 | 19.4 | 2.3 | 1.0 | 16.1 | 0.0 |
| Venezuela | 1982 | 29.0 | 9.5 | 4.6 | 2.2 | 2.0 | 0.7 |
| Yugoslavia | 1981 | 31.0 | 11.2 | 4.3 | 4.9 | 2.0 | s'd |
| PAISES DE INGRESOS BAJOS | | | | | | | |
| Promedio simple | | 27.2 | 7.4 | 4.1 | 1.6 | 1.4 | 0.4 |
| D. estándar | | 11.0 | 3.8 | 2.0 | 1.2 | 1.8 | 0.4 |
| Belice | 1982 | 32.4 | 9.6 | 5.4 | 2.3 | 1.5 | 0.4 |
| Birmania | 1982 | 17.0 | 4.2 | 1.9 | 1.2 | 1.0 | 0.1 |
| Bolivia | 1982 | 21.8 | 3.6 | 3.0 | 0.4 | 0.1 | 0.1 |
| Botswana | 1982 | 50.5 | 12.7 | 8.9 | 2.5 | 0.9 | 0.4 |
| Camerún | 1981 | 21.9 | 3.3 | 1.5 | 0.6 | 0.8 | 0.3 |
| Costa del Marfil | 1980 | 30.7 | 7.5 | 5.0 | 1.2 | 0.9 | 0.4 |
| Costa Rica | 1982 | 18.5 | 12.6 | 4.2 | 6.1 | 2.1 | 0.2 |
| Ecuador | 1982 | 15.5 | 5.4 | 4.1 | 1.2 | 0.2 | s'd |
| Egipto, Rep. Arabe de | 1982 | 56.9 | 13.9 | 5.2 | 1.4 | 6.3 | 1.0 |
| El Salvador | 1982 | 19.3 | 5.4 | 3.3 | 1.4 | 0.7 | 0.0 |
| Etiopía | 1980 | 25.8 | 4.4 | 2.4 | 0.9 | 1.0 | 0.2 |
| Filipinas | 1982 | 15.4 | 3.3 | 2.2 | 0.6 | 0.1 | 0.3 |
| Guatemala | 1979 | 11.4 | 2.7 | 1.4 | 0.9 | 0.4 | 0.1 |
| Honduras | 1979 | 19.8 | 6.4 | 3.5 | 1.6 | 0.9 | 0.4 |
| India | 1982 | 22.7 | 5.7 | 3.4 | 0.9 | 1.4 | s'd |
| Indonesia | 1982 | 23.0 | 3.9 | 2.9 | 0.7 | 0.1 | 0.3 |
| Jordania | 1982 | 47.1 | 15.1 | 4.9 | 1.8 | 7.7 | 0.7 |
| Kenia | 1982 | 28.4 | 7.8 | 5.6 | 2.1 | 0.1 | 0.1 |
| Liberia | 1982 | 44.5 | 10.3 | 6.8 | 3.2 | 0.2 | 0.1 |
| Malawi | 1982 | 26.3 | 5.7 | 3.8 | 1.4 | 0.3 | 0.3 |
| Marruecos | 1982 | 39.3 | 9.9 | 6.4 | 1.1 | 1.9 | 0.4 |
| Mauricio | 1982 | 28.4 | 12.8 | 4.2 | 2.0 | 5.2 | 1.4 |
| Nepal | 1982 | 17.2 | 2.6 | 1.7 | 0.8 | 0.1 | 0.0 |
| Nicaragua | 1980 | 28.9 | 9.7 | 3.4 | 4.2 | 1.3 | 0.8 |
| Pakistán | 1982 | 17.2 | 1.5 | 0.4 | 0.2 | 0.9 | 0.0 |
| Papua Nueva Guinea | 1982 | 35.8 | 10.5 | 6.5 | 3.4 | 0.2 | 0.4 |
| Paraguay | 1982 | 11.8 | 5.4 | 1.4 | 0.4 | 3.5 | 0.1 |
| Perú | 1982 | 18.8 | 4.8 | 3.5 | 1.2 | 0.0 | 0.1 |
| República Dominicana | 1982 | 13.7 | 5.1 | 2.2 | 1.5 | 1.2 | 0.3 |
| Rwanda | 1980 | 14.3 | 3.9 | 2.7 | 0.7 | 0.4 | 0.2 |
| Sri Lanka | 1982 | 33.7 | 7.9 | 2.5 | 1.1 | 4.1 | 0.2 |
| Sudán | 1982 | 19.3 | 1.9 | 1.2 | 0.3 | 0.4 | 0.0 |
| Swazilandia | 1982 | 32.1 | 8.2 | 5.8 | 2.3 | s'd | 0.1 |
| Tailandia | 1982 | 19.5 | 5.6 | 4.0 | 1.0 | 0.5 | 0.1 |
| Tanzania | 1981 | 28.8 | 6.0 | 3.8 | 1.7 | 0.4 | 0.1 |
| Togo | 1982 | 32.3 | 12.9 | 7.4 | 2.0 | 2.9 | 0.7 |
| Túnez | 1981 | 33.1 | 11.3 | 5.1 | 2.5 | 2.7 | 1.0 |
| Turquía | 1981 | 23.8 | 5.3 | 4.0 | 0.5 | 0.1 | 0.7 |
| Zaire | 1982 | 34.1 | 6.8 | 5.6 | 1.1 | 0.1 | s'd |
| Zambia | 1982 | 39.3 | 9.7 | 6.0 | 3.3 | 0.1 | 0.3 |
| Zimbabwe | 1982 | 46.6 | 16.5 | 9.1 | 2.7 | 2.6 | 2.1 |

Nota técnica del cuadro 2

Los datos del gasto gubernamental han sido tomados de la publicación "Government Finance Statistics" del FMI. Los del PIB de "World Tables" del Banco Mundial.

Para la mayoría de los países se trabajó con datos del gobierno central, salvo en los siguientes casos en que se consideró la consolidación de los gastos de los distintos niveles de gobierno:

países industrializados: República Federal de Alemania;
Australia; Dinamarca; Estados
Unidos; Francia; Luxemburgo y Suiza

países de ingresos medios altos: Yugoslavia, Panamá y
Argentina

países de ingresos bajos: Etiopía; India; Indonesia y Túnez

Cuadro 3

LOS TIPOS RESIDUAL E INSTITUCIONAL DE
BIENESTAR SOCIAL ^{A/}

| Principales Rasgos | Residual | Institucional |
|--|---------------------------|---------------|
| 1. Responsabilidad estatal en satisfacer necesidades (ideología de intervención estatal) | mínima | óptima |
| 2. Distribución basada en las necesidades como valor (ideología distributiva) | marginal | secundaria |
| 3. Rango de servicios estatutarios (diferentes a ley de pobres) | limitado | extensivo |
| 4. Población cubierta por servicios estatutarios | minoría | mayoría |
| 5. Nivel de beneficios | bajo | medio |
| 5a. Proporción del ingreso nacional gastado en servicios públicos | bajo | medio |
| 6. Naturaleza de clientes (usuarios) | indigentes; los pobres | ciudadanos |
| 7. Estatus de los clientes | bajo | medio |
| 8. Orientación de los servicios | coercitivo | utilitario |
| 9. Papel de las agencias de bienestar no estatutarias | primario | secundario |

Fuente: Mishra, 1984, cuadro 1., p. 101

^{A/} En el original "Type of welfare", traducción propia.

Cuadro No. 4

COSTA RICA. GASTO PUBLICO DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES. 1975 - 1985

(miles de colones corrientes)

| ANO | TOTALES | EDUCACION | SALUD | TRABAJO Y SEG. SOCIAL | VIVIENDA | OTROS 1/ |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|-------------|--------------|
| 1975 | 6,028,291.2 | 932,475.4 | 1,480,017.3 | 608,142.9 | 126,328.7 | 2,881,326.9 |
| 1976 | 7,667,183.2 | 1,243,105.3 | 1,701,257.9 | 690,452.1 | 188,678.4 | 3,843,688.5 |
| 1977 | 10,348,253.1 | 1,550,052.4 | 2,095,511.8 | 774,165.7 | 234,403.7 | 5,694,119.5 |
| 1978 | 12,407,851.6 | 1,916,485.7 | 2,901,224.2 | 1,064,479.6 | 264,413.3 | 6,261,248.8 |
| 1979 | 14,870,749.4 | 2,307,532.5 | 3,930,052.0 | 1,427,970.1 | 359,948.9 | 6,845,245.9 |
| 1980 | 18,662,560.6 | 2,876,174.5 | 4,673,548.5 | 1,483,347.2 | 637,475.0 | 8,992,015.4 |
| 1981 | 22,137,024.1 | 3,443,934.0 | 4,533,741.8 | 1,473,480.7 | 406,882.0 | 12,278,985.6 |
| 1982 | 34,876,762.0 | 4,826,198.9 | 6,146,936.1 | 2,487,934.1 | 513,834.4 | 20,901,858.5 |
| 1983 | 53,606,103.9 | 6,709,296.9 | 9,154,956.7 | 3,287,932.1 | 1,230,641.8 | 33,223,276.4 |
| 1984 | 66,660,246.8 | 8,541,652.3 | 11,591,452.3 | 5,279,275.8 | 1,654,086.0 | 39,593,780.4 |
| 1985 | 78,459,048.8 | 10,088,533.4 | 13,402,978.6 | 6,994,025.4 | 1,766,145.2 | 46,207,366.2 |

*** SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES ***

Cuadro No. 5

COSTA RICA. GASTO PUBLICO DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES. 1975 - 1985

(miles de colones constantes)1/

| ANO | TOTALES | EDUCACION | SALUD | TRABAJO Y SEG. SOCIAL | VIVIENDA | OTROS 2/ |
|------|-------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-------------|
| 1975 | 2 264 572.2 | 350 291.3 | 555 979.5 | 228 453.4 | 47 456.3 | 1 082 391.8 |
| 1976 | 2 401 999.7 | 389 444.0 | 532 975.5 | 216 307.0 | 59 109.8 | 1 204 163.4 |
| 1977 | 2 770 616.6 | 415 007.3 | 561 047.3 | 207 273.3 | 62 758.7 | 1 524 530.0 |
| 1978 | 2 858 952.0 | 441 586.6 | 668 484.8 | 245 271.8 | 60 924.7 | 1 442 684.1 |
| 1979 | 2 996 926.5 | 465 040.8 | 792 029.8 | 287 781.2 | 72 541.1 | 1 379 533.6 |
| 1980 | 3 157 259.4 | 486 580.0 | 790 652.8 | 250 946.9 | 107 845.5 | 1 521 234.2 |
| 1981 | 2 967 827.3 | 461 715.2 | 607 821.7 | 197 544.0 | 54 549.1 | 1 646 197.3 |
| 1982 | 2 885 477.1 | 399 280.4 | 508 557.6 | 205 835.5 | 42 511.3 | 1 729 284.2 |
| 1983 | 3 128 456.6 | 391 555.1 | 534 284.0 | 191 884.0 | 71 820.4 | 1 938 913.1 |
| 1984 | 3 094 575.3 | 396 530.0 | 538 111.2 | 245 080.3 | 76 787.8 | 1 838 066.0 |
| 1985 | 3 011 054.6 | 387 171.7 | 514 371.5 | 268 412.5 | 67 780.1 | 1 773 318.7 |

*** SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES ***

1/ Deflatado con el Índice de Precios Implícito del Gasto en Consumo Final del Gobierno General. 1966=100

2/ Incluye otros sectores sociales y no sociales.

FUENTE: Información elaborada por MIDEPLAN con base en información oficial.
Banco Central de Costa Rica. Cuentas Nacionales de Costa Rica.

Cuadro No. 6

**COSTA RICA. DISTRIBUCION RELATIVA DEL GASTO PUBLICO EN COLONES CORRIENTES
DEDICADO A ALGUNOS SECTORES SOCIALES. 1975 - 1985**

| ANO | MILES DE COLONES | TOTAL | EDUCACION | SALUD TRAB.Y SEG. SOCIAL | VIVIENDA | OTROS 1/ | |
|------|------------------|-------|-----------|--------------------------|----------|----------|------|
| 1975 | 6 028 291.2 | 100.0 | 15.5 | 24.6 | 10.1 | 2.1 | 47.8 |
| 1976 | 7 667 183.2 | 100.0 | 16.2 | 22.2 | 9.0 | 2.5 | 50.1 |
| 1977 | 10 348 253.1 | 100.0 | 15.0 | 20.2 | 7.5 | 2.3 | 55.0 |
| 1978 | 12 407 851.6 | 100.0 | 15.4 | 23.4 | 8.6 | 2.1 | 50.5 |
| 1979 | 14 870 749.4 | 100.0 | 15.5 | 26.4 | 9.6 | 2.4 | 46.0 |
| 1980 | 18 662 560.6 | 100.0 | 15.4 | 25.0 | 7.9 | 3.4 | 48.2 |
| 1981 | 22 137 024.1 | 100.0 | 15.6 | 20.5 | 6.7 | 1.8 | 55.5 |
| 1982 | 34 876 762.0 | 100.0 | 13.8 | 17.6 | 7.1 | 1.5 | 59.9 |
| 1983 | 53 606 103.9 | 100.0 | 12.5 | 17.1 | 6.1 | 2.3 | 62.0 |
| 1984 | 66 660 246.8 | 100.0 | 12.8 | 17.4 | 7.9 | 2.5 | 59.4 |
| 1985 | 78 459 048.8 | 100.0 | 12.9 | 17.1 | 8.9 | 2.3 | 58.9 |

*** SISTEMA DE INDICADORES SOCIALES ***

1/ Incluye Gobierno Central, Instituciones Autónomas y Semiautónomas.

FUENTE: Información elaborada por MIDEPLAN con base en información oficial.

Cuadro No. 7

COSTA RICA: IMPACTO DEL SUBSIDIO PROVENIENTE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL INGRESO FAMILIAR POR ESTRATO DE INGRESO, 1982

-CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS-

| INDICADOR | TODAS LAS FAMILIAS | FAMILIAS POBRES | | | FAMILIAS |
|--------------------------------------|--------------------|-----------------|-----------|----------|-----------|
| | | TOTALES | P.EXTREMA | P.BASICA | NO POBRES |
| EFECTO EN EL INGRESO PROMEDIO | | | | | |
| Ingreso Familiar Presubsidio 1/ | 10,547.0 | 3668 | 2490 | 4684 | 12.885 |
| Subsidio Promedio 1/ | 2,625.0 | 2986 | 2986 | 3006 | 2498 |
| Ingreso Familiar Pos-subsidio 1/ | 13,172.0 | 6665 | 5476 | 7690 | 15.383 |
| Incremento relativo | 24.9 | 81.7 | 119.9 | 64.2 | 19.4 |
| COMPOSICION DEL SUBSIDIO * | | | | | |
| Subsidio total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Programas Universalistas | 58.3 | 74.0 | 76.8 | 71.7 | 51.8 |
| Programas compensatorios | 7.2 | 13.8 | 15.6 | 12.2 | 4.5 |
| Programas baja cobertura por oferta | 4.0 | 3.0 | 3.0 | 3.1 | 4.4 |
| Programas baja cobertura por demanda | 30.5 | 9.2 | 4.6 | 13.0 | 39.3 |
| DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO * | | | | | |
| Subsidio total | 100.0 | 29.2 | 13.5 | 15.7 | 70.8 |
| Programas Universalistas | 100.0 | 37.0 | 17.7 | 19.3 | 63.0 |
| Programas compensatorios | 100.0 | 56.0 | 29.3 | 26.7 | 44.0 |
| Programas baja cobertura por oferta | 100.0 | 22.6 | 10.5 | 12.1 | 77.4 |
| Programas baja cobertura por demanda | 100.0 | 8.7 | 2.0 | 6.7 | 91.3 |
| DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR | | | | | |
| Presubsidio | 100.0 | 8.8 | 2.8 | 6.0 | 91.2 |
| Pos-subsidio | 100.0 | 12.8 | 4.9 | 7.9 | 87.2 |

1/ Colones por mes

FUENTE: Trejos J.D con base en la Encuesta sobre Gasto Social, (IICE, 1985)

* Programas: universalistas (servicios estatales de educación primaria y secundaria; servicios estatales de salud); compensatorio (alimentación complementaria; subsidios directos de vivienda; transferencias directas pensiones no contributivas y programas de bienestar social); baja cobertura por oferta (agua y alcantarillado); baja cobertura de demanda o acceso (servicios estatales de educación superior; sistemas contributivos de pensiones y programas de financiamiento de vivienda estatal)

Cuadro No. 8

CHILE: GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA
(en miles de pesos de 1978)

| Año | Educación | Salud | Segur. Social | Trabajo | Vivienda | Otros | Total |
|------|-----------|-------|------------------|---------|----------|-------|-------|
| 1970 | 1.877 | 1.389 | 4.463 | 18 | 1.385 | 63 | 9.195 |
| 1974 | 2.129 | 1.348 | 3.084 | 15 | 1.815 | 39 | 8.429 |
| 1975 | 1.640 | 1.060 | 2.887 | 179 | 1.085 | 41 | 6.892 |
| 1976 | 1.636 | 933 | 2.661 | 456 | 777 | 83 | 6.546 |
| 1977 | 1.747 | 1.066 | 2.924 | 405 | 971 | 128 | 7.241 |
| 1978 | 1.837 | 1.209 | 3.058 | 312 | 739 | 108 | 7.264 |
| 1979 | 1.876 | 1.194 | 3.364 | 280 | 753 | 145 | 7.612 |
| 1980 | 1.706 | 1.170 | 3.441 | 296 | 835 | 231 | 7.679 |
| 1981 | 1.874 | 1.241 | 3.497 | 129 | 730 | 286 | 7.758 |
| 1982 | 1.937 | 1.280 | 3.763 | 257 | 509 | 240 | 7.987 |
| 1983 | 1.672 | 1.093 | 3.726 | 590 | 404 | 157 | 7.641 |
| 1984 | | | | | | | 7.528 |
| 1985 | | | | | | | 7.283 |

Fuente: 1970-1983: Marshall (1981) y Marcel (1984a); 1984-85: Arellano (1987), en French-Davis y Raczyński (1987).

Cuadro No. 9

SELECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE ERRADICACION DE LA
POBREZA: DISTRIBUCION DEL GASTO SEGUN INGRESO FAMILIAR
NOVIEMBRE DE 1985 EN CHILE

Programas (% del gasto)

HOGARES a/

| (% según estratos de ingreso) | SUF | BASES | EDUCACION PRE-ESCOLAR | PAE | PNAC | MARGINALIDAD HABITACIONAL | SALUD d/ |
|-------------------------------|-------|--------|--------------------------|-------|--------|------------------------------|-------------|
| (1) | (2) | (3) b/ | (4) | (5) | (6) c/ | (7) | |
| 30% inferior | 67.3 | 53.4 | 44.9 | 60.7 | 49.5 | 27.9 | 48.7 |
| 40% medio | 28.0 | 36.4 | 39.5 | 31.2 | 39.6 | 45.2 | 40.5 |
| 30% superior | 4.7 | 10.2 | 15.6 | 8.1 | 10.9 | 26.9 | 10.8 |
| TOTAL | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Encuesta CASEN. Tomado de Haindl y Weber (1986), elaborado por Vergara (1989).

a/ Ordenados de menor a mayor ingreso familiar, excluidos los subsidios monetarios del Estado.

b/ Incluye JUNJI y educación prebásica a cargo del MINEDUC.

c/ Incluye subsidio de marginalidad habitacional y lotes con servicios sanitarios.

d/ Incluye el 83% del gasto total en el sector, que incluye prestaciones médicas de distinta naturaleza y prestaciones de los demás usuarios.